Doctorado Interfacultades en Salud Pública
Red de Universidades y Organizaciones Sociales en Salud para la Paz - Red SaludPaz y Centro de Pensamiento Red Salud Paz UNal

INFORME SOBRE EL ANÁLISIS CRÍTICO DE ALGUNOS PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL RELACIONADOS CON LA SALUD (PUNTO 1.3 DEL ACUERDO FINAL)

Bogotá D.C., marzo de 2021

Tabla de contenido

Introducción 3

Objetivos y metodología 4

Eje temático 2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza 6

2.1 Plan Nacional de Salud Rural 6

2.2 Plan Especial de Educación Rural 22

2.3 Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural 31

Eje temático 3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa ... 41

3.1 Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural 41

3.2 Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación 50

3.3 Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria 59

3.4 Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria 65

4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación 75

4.1 Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de la Población Rural 75

Conclusiones 86

Introducción

En el marco de las actividades del Centro de Pensamiento Red SaludPaz UNal, se propuso realizar un análisis de los borradores de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (en adelante PNRRI) comprometidos en el punto 1.3 del Acuerdo Final de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este interesante instrumento de planeación ha sido poco considerado en el proceso de implementación del Acuerdo y, menos aún, las articulaciones que debería tener con los demás instrumentos de planeación nacional, departamental, municipal y con "enfoque territorial" que exige la construcción de paz.

Para avanzar en este sentido, se convocó a académicos de universidades nacionales y regionales a realizar un análisis crítico de los PNRRI propuestos entre los gobiernos de Juan Manuel Santos (2014-2018) e Iván Duque (2018-2022), por medio de un ejercicio de reflexión y discusión colectiva, y aportar al debate público y al proceso de implementación del Acuerdo Final, como una ventana de oportunidad para la construcción de una paz estable y duradera.

Aunque se pretendía contar con un análisis de cada uno de los 16 planes, no fue posible en su momento recibir aportes de los diferentes expertos convocados a un ejercicio de foco temático realizado el 25 de octubre de 2019[1]. Por ello se presenta a continuación el análisis de algunos de los planes, valga decir, los más próximos al tema de las relaciones entre salud y paz, en el marco de la Red de Universidades y Organizaciones Sociales en Salud para la Paz (Red SaludPaz)[2], de la cual se derivó el centro de pensamiento en la Universidad Nacional de Colombia que realizó este ejercicio.

[1] Al respecto, ver la relatoría del evento en: https://doctoradosaludp.unal.edu.co/wp-content/uploads/2025/04/Relatori%CC%81a-Foco-tema%CC%81tico-PNRRI.pdf

[2] La Red de Universidades y Organizaciones Sociales en Salud para la Paz - Red SaludPaz es una iniciativa de trabajo colaborativo de sectores de la sociedad civil comprometidos con la implementación del Acuerdo Final entre el Estado colombiano y las FARC-EP, desde una visión de la salud como la construcción social del buen vivir en los territorios, para aportar a una paz estable y duradera en Colombia. La Red SaludPaz de conformó en mayo de 2017.

Objetivos y metodología

Objetivo general:

Contribuir al debate público y la incidencia política sobre la importancia de formular e implementar de manera participativa los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), como componente esencial del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, desde la estrategia de foco temático del Centro de Pensamiento Red SaludPaz Unal.

Objetivo específico:

Realizar un análisis político y técnico de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) formulados por el gobierno nacional en el marco de la implementación del Acuerdo Final de paz.

Metodología

Para el análisis de los PNRRI se solicitó a varios expertos realizar un análisis crítico de los documentos que se contaba a finales de 2019, con el fin de realizar un ejercicio de reflexión y discusión colectiva, que aportará al debate público y al proceso de implementación del Acuerdo Final, como una ventana de oportunidad para la construcción de una paz estable y duradera.

El concepto sería de no más de 4.000 palabras, sobre los siguientes asuntos:

- ✓ Concepción y sentido estratégico del plan.
- ✓ Síntesis de estrategias, metas, objetivos y recursos.
- ✓ Articulación intersectorial y entre los ámbitos regional y nacional (en especial, respecto del Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022)
- ✓ Balance personal, crítico y propositivo sobre el plan.

Los análisis se organizaron en los cuatro ejes establecidos en el punto 1.3 del Acuerdo Final y que agrupan temáticamente los planes:

1. Infraestructura y adecuación de tierras.
2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa.
4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Los 16 planes sectoriales para la Reforma Rural Integral definidos en el CONPES 3932 de 2018 son las siguientes:

1. Plan de Zonificación Ambiental.
2. Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.
3. Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.
4. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
5. Plan Nacional de Conectividad Rural.
6. Plan Nacional de Electrificación Rural.
7. Plan Nacional de Salud Rural.
8. Plan Especial de Educación Rural.
9. Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.
10. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.
11. Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.
12. Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.
13. Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
14. Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
15. Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.
16. Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación.

De los 16 planes se logró realizar el análisis propuesto en los ocho que se presentan a continuación, ubicados en los ejes temáticos 2. Desarrollo social, 3. estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, y 4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

Eje temático 2. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza

En este eje se encuentran los siguientes planes:

- ✓ Plan Nacional de Salud Rural.
- ✓ Plan Especial de Educación Rural.
- ✓ Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.
- ✓ Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

A continuación, se encuentran los análisis críticos de los tres primeros planes.

2.1 Plan Nacional de Salud Rural

Expertos:

Mario Esteban Hernández Álvarez
Médico, doctor en Historia, profesor asociado del Departamento de Salud Pública, Facultad de Medicina, coordinador Doctorado Interfacultades en Salud Pública, Sede Bogotá
Universidad Nacional de Colombia

Rafael Antonio Malagón Oviedo
Odontólogo, doctor en Salud Pública, profesor asociado del Departamento de Salud Colectiva, Facultad de Odontología, director del Departamento de Salud Colectiva, Facultad de Odontología.
Universidad Nacional de Colombia

- **Introducción**

A continuación, se presenta un análisis de la propuesta de resolución ministerial para la implementación del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) puesta en discusión en enero de 2018, con base en los acumulados de discusión que se ha llevado a cabo en la Red SaludPaz, por medio de diferentes eventos de discusión sobre el tema y de aportes de miembros de organizaciones sociales y universidades participantes en la Red SaludPaz.

En primera instancia, se plantean las consideraciones sobre cada uno de los componentes del borrador de resolución y del anexo técnico; en segundo lugar, se presenta una síntesis de conclusión del concepto; y en tercer lugar, se hace una propuesta para ampliar el debate y se

exponen los lineamientos para una alternativa al Plan Nacional de Salud Rural propuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

- **Análisis del contenido de la resolución**

Sobre la normatividad en la que se soporta, deben señalarse varias imprecisiones. En primer lugar, se acude al artículo 5 de la Ley Estatutaria en Salud (LES), número 1751 de 2015, que se refiere a las "obligaciones del Estado", pero apenas se menciona el artículo 24 sobre "garantizar la disponibilidad de servicios en zonas marginadas", que incluye el criterio de la "rentabilidad social" y no la rentabilidad económica para la red pública de servicios en estas áreas y es tan importante para el tema de la salud rural.

En segundo lugar, el proyecto de resolución sigue considerando que la LES puede reglamentarse en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), cuando claramente este sistema no ha logrado garantizar el derecho fundamental a la salud, menos aún en áreas rurales.

En tercer lugar, se menciona el artículo 46 de la Ley 715 de 2001, Sistema General de Participaciones (SGP), que se refiere a las "competencias en salud pública" de los entes territoriales, pero no se habla de los demás artículos que, sin duda, tienen que ver con la salud rural, como los de oferta, régimen subsidiado, agua potable y saneamiento, y otros más de propósito general o para poblaciones específicas.

Al acudir a la Ley 1438 de 2011 queda claro que se entiende la Atención Primaria en Salud (APS) en el marco del modelo de aseguramiento, cuando después de nueve años de aprobación de dicha ley los aseguradores no han realizado tal mandato. Por el contrario, la separación entre "salud pública individual" y "salud pública colectiva" de esta ley, y la de "gestión individual del riesgo", a cargo de los aseguradores, y "gestión del riesgo colectivo", a cargo de los entes territoriales, como establece el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) de la Resolución 429 de 2016, no ha permitido desarrollar una verdadera APS con carácter territorial y participativo, como se ha promovido internacionalmente.

Sobre los considerandos, se aprecia lo siguiente: es claro que se pretende articular el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) de la resolución 2626 de 2019 con el PNSR. Prácticamente, el plan será la implementación del MAITE en las zonas PDET. Esta limitación no está en el espíritu del Acuerdo Final, si se tiene en cuenta que éste es uno de los 16 planes nacionales que deben servir de soporte a la Reforma Rural Integral pactada, la cual no puede reducirse a las áreas PDET.

Por otra parte, se supone que el MAITE, "a través de acuerdos interinstitucionales y comunitarios, orienta de forma articulada, la gestión de los integrantes del sistema de salud en el territorio para responder a las prioridades de salud de la población". Esto vuelve a dejar el asunto de la "articulación" entre los agentes del actual sistema como un resultado de la buena voluntad, lo cual es totalmente insuficiente, pues así lo ha ordenado la ley 1438 de

2011 y el MIAS, y no solo no se ha resuelto la brecha rural-urbana, sino que se ha incrementado.

Se concibe la "violencia" como un problema de salud pública, tanto por sus efectos directos como por los indirectos. Sin embargo, hay que incorporar en el análisis las causas del conflicto armado, dentro de las que se encuentra la desigualdad en salud entre zonas rurales y urbanas, entre etnias, clases, géneros y generaciones, y frente a la población con discapacidad. Una de las principales desigualdades es el acceso a servicios de salud cuando se necesitan; pero mucho más, las desigualdades en las condiciones de vida que generan la enfermedad, la discapacidad y la muerte evitable, relacionadas con el modelo de desarrollo extractivista, depredador, violento, racista y patriarcal. Sin embargo, estas dimensiones de la situación no son captadas en el diagnóstico propuesto en el anexo técnico. Por el contrario, supone que se trata de un resultado de las dificultades geográficas para el acceso a los servicios, lo cual resulta a todas luces insuficiente.

Respecto de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), en lo que hace a los recursos del SGP para salud pública y subsidio a la oferta, no se menciona que el artículo 233 aumenta los recursos para aseguramiento al 87%, dejando sólo 3% para oferta y 10% para salud pública. El artículo 235 habla de que los departamentos y los municipios solo recibirán el 45% y el 55% de estos recursos respectivamente, según la autorización que dé el MSPS, basado en el cumplimiento de las metas. Con esto se supone que las metas de salud pública son del resorte de los entes territoriales (ET), desresponsabilizando así a los aseguradores y al nivel nacional, mientras se reducen los recursos disponibles para los entes territoriales.

El mismo artículo 235 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) ofrece la posibilidad de contar con "infraestructura pública administrada por terceros […] en zonas de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios". Cabría suponer que el PNSR usará esta fórmula para invertir recursos públicos en nueva infraestructura y entregarla a un operador privado o a una Empresa Promotora de Salud (EPS) en cada territorio "rural con población dispersa", al estilo del modelo Guainía, sin contar con una evaluación profunda y suficiente de esta experiencia.

Se cita el Acuerdo Final, en el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, con el objetivo de "la recuperación del campo, de su territorio y de su capacidad generadora de desarrollo para el país, con el fin de reducir las inequidades históricas entre sus habitantes [para lo cual] debe lograrse que el ejercicio de derechos de los ciudadanos pueda garantizarse […]". El Acuerdo Final es integral y tiene articulaciones claras de los seis puntos. La salud rural debe dialogar con todos los componentes del acuerdo para la transformación de las condiciones que generaron el conflicto armado y no limitarse a garantizar el funcionamiento del sistema de aseguramiento para la atención médica, como propone el MSPS. Precisamente por esto, se requiere entender por qué se han dado estas desigualdades en salud para corregir las causas y no seguir reproduciéndolas. Sin embargo, todo el plan está estructurado sobre la

profundización del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que ha mostrado su incapacidad de garantizar el derecho fundamental a la salud, en especial, en las áreas rurales.

El último considerando afirma: "[q]ue la reducción de brechas entre la ruralidad y lo urbano, sólo será posible si se reconoce la inmensa diversidad territorial y poblacional de Colombia que, a su vez, se traduce en perfiles epidemiológicos variados". Después de casi 30 años de operación del SGSSS, cabe preguntarse por qué persisten las desigualdades injustas y la falta de reconocimiento de la diversidad territorial. La hipótesis fuerte para explicar esto es el carácter individualizador del sistema de aseguramiento, que se concentra en la atención de las enfermedades, solo a veces en la prevención de "riesgos individuales", porque éstas representan "siniestros" que gastan recursos del pago per cápita (Unidad de Pago por Capitación -UPC) que reciben las Entidades Promotoras de Salud (EPS). Esta lógica desterritorializa y no tiene interés en la dimensión comunitaria y poblacional. Debido a que en el área rural no es rentable hacer atención ni prevención, las EPS no han respondido por su población afiliada en el campo. Pero sí han recibido cumplidamente las unidades de pago por capitación (UPC) por parte del Estado. ¿Por qué insistir en un modelo que no ha funcionado para nuestra diversidad territorial?

Sobre la parte resolutiva, lo siguiente:

- **Artículo 1.** Se plantea que el PNSR tiene el "fin de cerrar las brechas urbano-rurales en términos de cobertura, acceso, oportunidad y calidad de los servicios de salud con enfoque territorial, étnico y de género". Pareciera como si, para cerrar esta brecha, bastara con llevar la oferta urbana de servicios a las áreas rurales. Pero este enfoque es muy limitado, si se tienen en cuenta dos consideraciones: primero, no se incluye una visión de cuidado de la vida, humana y no humana, que está detrás del deterioro de la salud en el campo y que se explica por el modelo de desarrollo extractivista y depredador del ambiente. Y segundo, si se trata de una "ruta" debería ser hacia la transformación del estado de cosas que explica las enormes brechas entre el campo y la ciudad, pero esto queda intocado.
- **Artículo 2., 2.1**. El objetivo general expresa que se trata de "[h]acer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las personas, familias y comunidades de las zonas rurales de Colombia". Pero es necesario reconocer que el derecho a la salud, según la Observación General 14 de 2000, del comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), habla del derecho a contar con "el más alto nivel de salud posible". De manera que no puede reducirse al acceso de servicios de atención médica y deben incluirse los trece componentes de los que habla dicho referente internacional. El artículo sólo habla de "cobertura y acceso, oportunidad y calidad, de las atenciones en salud", lo cual resulta absolutamente insuficiente.
- **Artículo 2, 2.2.1**. El objetivo específico 2.2.1 se refiere a "[c]errar la brecha urbano-rural vía el mejoramiento de los resultados en salud…"; pero los resultados en salud

no dependen solo de la atención, sino de las condiciones de vida digna para el "buen vivir" de las comunidades según sus saberes ancestrales y su diversidad cultural, aspectos apenas mencionados como "enfoque diferencial".

- **Artículo 2, 2.2.2.** En este objetivo se incluyen los "entornos donde viven las personas" para afectar los "determinantes de la salud". Esta visión es insuficiente e individualista. Desconoce la dimensión social de la vida de las personas. Los territorios no son espacios físicos que ocupan las personas y ofrecen ciertos riesgos para la salud. Se trata de relaciones sociales históricamente construidas que se materializan en procesos de territorialización, generando modos de vida que destruyen o protegen la vida, tanto humana como no humana. Es necesario repensar el concepto de territorio para superar esta visión recortada de espacio físico.
- **Artículo 2, 2.2.3**. Se insiste en la cobertura del aseguramiento, pero en los datos oficiales hay municipios con más del 100% de cobertura, pero con enormes dificultades para el acceso efectivo a los servicios cuando se necesitan. ¿Por qué insistir en este mecanismo y no retirar el intermediario financiero de estas áreas?
- **Artículo 2, 2.2.4.** Se pretende lograr el "desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura y dotación" de servicios de salud, y parece claro que esta inversión en infraestructura es y debe ser del Estado. Los hospitales y centros públicos dan sentido de pertenencia e identidad y se vuelven de las comunidades si son de carácter público. Pero el PND abre la puerta a la operación por terceros de esta infraestructura (art. 235, Ley 1955 de 2019), y esto alejaría a la comunidad de estas instituciones. Se convertirán en negocios particulares operados en concesión y sin ningún arraigo comunitario y territorial, como ha venido pasando con varias Empresas Sociales del Estado (ESE).
- **Artículo 2, 2.2.5.** Este objetivo específico combina dos intenciones: de un lado, "[f]ortalecer las redes integrales de prestación de la oferta de servicios de salud"; del otro "[fortalecer] la disponibilidad y competencias del Talento Humano en salud en las zonas rurales". Sobre el primero, no es claro a esta altura cómo, pero más adelante aparece la idea de que este fortalecimiento sea a través de los aseguradores, incluso con la propuesta de tener un asegurador único en área de población dispersa al estilo Guainía. Esta ruta resulta, por lo menos, incierta. Más adelante se plantearán sus limitaciones. Sobre el segundo, no hay un diagnóstico del tipo de talento humano que se requiere de acuerdo a la diversidad territorial, ni a cargo de qué instancias está la responsabilidad, tanto de la formación como de la permanencia en las áreas rurales.
- **Artículo 2, 2.2.6**. Se pretende promover la "acción intersectorial" para afectar los "determinantes sociales" de la salud. Esta acepción de los "determinantes" los asimila a los tradicionales "factores de riesgo" para la salud humana, y reitera la fracasada intención de articular sectores centralizados y autónomos. Esto es muy distinto a construir con las comunidades las mejores condiciones para el cuidado de la vida, humana y no humana, en el concepto de "buen vivir" o de "plan de vida" de muchos

pueblos indígenas que habitan los territorios rurales. Esta mirada le apunta a la superación del extractivismo depredador de todo tipo (hidrocarburos, minería, agroindustria, narcotráfico, energía solar y eólica en clave extractivista, como en La Guajira), y a la construcción de alternativas a este desarrollo depredador, con base en soberanía alimentaria, territorialidad colectiva y cuidado de la vida en su conjunto.

- **Artículo 2, 2.2.7.** Incluye las prioridades en salud pública por ciertas poblaciones. Pero esta mirada tiende a fragmentar las comunidades en grupos etarios y epidemiológicos. Es necesario repensar la relación entre territorio y salud. No se trata de concebir grupos de individuos enfermos que comparten ciertos "riesgos". Son comunidades que comparten "modos de vida" que deterioran o cuidan la vida humana y no humana, en un sentido histórico y total, en medio de territorialidades opuestas y en conflicto[3]. Desde la perspectiva individualista lo que tiende a pasar es que estos programas de prioridades en salud pública rural se conviertan en paquetes costo-efectivos para las EPS. Si no dan ganancias, seguramente no se realizarán.
- **Artículo 2, 2.2.8.** Se plantea como objetivo "promover […] la corresponsabilidad" de las personas, las familias y las comunidades, en la salud y el desarrollo. Esta perspectiva tiende hacia la culpabilización de los individuos por su comportamiento supuestamente irresponsable, sin entender las condiciones de vida que posibilitan o determinan sus decisiones y acciones, y menos aún, comprender sus propias culturas.
- **Artículo 3.** Se anuncia que el PNSR deberá incluir municipios "Rurales y Rurales Dispersos y/o que hacen parte de los PDET". Esto implicaría municipios categorías 4, 5 y 6, que representan más del 90% de los municipios existentes, lo cual implica una transformación profunda del sistema de salud para estos territorios. Habría que pensar en desarrollar un sistema de salud sin intermediación en todos ellos, dado que el sistema de aseguramiento ha sido ineficaz en la garantía del acceso a los servicios de salud que se requieren con necesidad, como ordena la Sentencia T-760 de 2008 y la LES.
- **Artículo 4**. Enuncia los "enfoques diferenciales" de los que se habla en el Acuerdo Final, como orientadores del PNSR. Pero es necesario reconocer que las condiciones que generan la desigualdad injusta y evitable son transversales o "interseccionales". Esto significa que no se trata de grupos diferentes sino que las condiciones que generan las desigualdades son socialmente construidas y se intersectan. Por ejemplo, una mujer puede ser al mismo tiempo negra, campesina, adulta mayor, con discapacidad, expropiada y víctima. Desde los planteamientos de Kimberly Crenshaw en 1989[4], el concepto de interseccionalidad es necesario para entender las

[3] Al respecto: Betancourt M, Hurtado LM, Porto-Gonçalves CW. *Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2015.
[4] Crenshaw K. Desmarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. The University of Chigago Legal Forum (HeinOnLine), 1989 (1): 139-169. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf.

potenciaciones de las exclusiones sistemáticas de las relaciones de poder que generan las desigualdades. Sin esta concepción, los "enfoques diferenciales" se debilitan, tienden a pensar indebidamente en "poblaciones vulnerables" y terminan realizando acciones asistenciales y fragmentadas que no transforman las relaciones de poder, además de no contar con los(as) afectados(as).

- **Artículo 5.** Sobre el componente estratégico, se acude a cinco aspectos que constituyen los ejes de acción del plan, y que se explican en detalle en el anexo técnico: "modelo especial de salud", aseguramiento, fortalecimiento de la infraestructura (incluye talento humano), priorización de poblaciones y problemas de salud pública y seguimiento y monitoreo.
    - **5.1. Modelo especial de salud**. Se percibe una visión tradicional de salud pública, de población y territorio; no se recogen las especificidades de los procesos de territorialización que resultan de territorialidades en conflicto por el control de los recursos en el territorio y por la identidad y al arraigo de las comunidades, de manera que, de "especial", este modelo no tiene nada.
    - **5.2. Aseguramiento.** La insistencia en la cobertura del aseguramiento no tiene en cuenta la existencia de municipios con más del 100% de cobertura de la población registrada, pero con mucha mortalidad evitable asociada a la falta de atención. El mejor ejemplo es el de la muerte de niños y niñas en La Guajira, a pesar de que en 2016 había 17 EPS que afiliaban a toda la población. Estas EPS recibían cumplidamente sus UPCs, mientras se morían los niños supuestamente por desnutrición y, según la directora de turno del ICBF, por culpa de las madres. Si suponen que la solución es entregarle toda la población a una sola EPS, lo que harán es retirar al ET y a las comunidades del gobierno de su territorio en materia de salud, incluida, claro está, la atención de los enfermos.
    - **5.3. Infraestructura y talento humano**. Si se invierte en infraestructura pública, debe haber trabajo digno y estable, con participación de las comunidades y con visión de territorio para el cuidado de la vida. De otra forma, se trataría solo de otro negocio, ahora monopolizado por una EPS en cada zona o la misma para todas las áreas rurales. De ser así, cabe preguntarse sobre el papel del Estado y de las comunidades en esta materia.
    - **5.4. Priorización de problemas en salud pública.** Se presentan como un conjunto de programas aislados que podrán ser contratados con particulares; seguramente los hará por contrato la misma EPS con recursos del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC) de cada municipio o del departamento. Esta perspectiva destruye la relación entre salud y territorio, porque individualiza y promueve el consumo de servicios de atención que resulten costo-efectivos para la ganancia del asegurador, en el marco del Complejo Médico Industrial

y Financiero (CMIF) de la salud y en el capitalismo cognitivo basado en derechos de propiedad intelectual.

- 5.4.1. Salud materna e infantil, se lee en clave de la Ruta de Integral de Atención en Salud, en el anexo técnico. Pero esto tiende a estandarizarse por medio de la "Medicina Basada en Evidencia" (MBE), como se plantea, para garantizar eficiencia y ganancia. Esta estandarización va en contra de cualquier enfoque diferencial.
- 5.4.2. Se habla de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y se ratifica en el anexo técnico, pero las poblaciones rurales, como campesinos, negros e indígenas, están proponiendo la "soberanía alimentaria", que es otra cosa. Implica identidad territorial, saberes ancestrales y eliminación del extractivismo agroindustrial que impone semillas genéticamente modificadas y agrotóxicos. Este sector, junto con los medicamentos (Bayer-Monsanto), alimentan la acumulación global de capital en el capitalismo cognitivo que solo podrá superarse desde el reconocimiento de la diversidad territorial.
- 5.4.3. Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición. El enfoque es del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), que es claramente individual y escasamente grupal. Desde esta perspectiva, no se comprende que el conflicto local es la expresión local-regional de la conflictividad global, y que no puede quedar reducido a la atención individual de víctimas.
- 5.4.4. Se refiere a la atención integral al consumidor de drogas ilícitas, pero nuevamente se ubica en un plano individual y nada se menciona de la relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), con perspectiva territorial y participativa de las comunidades, en especial de los jóvenes. De esta forma, se tiende a un programa de charlas y juegos para jóvenes, contratados con recursos del PIC y seguramente con operadores privados.
- 5.4.5. Promoción de la salud y prevención de las enfermedades relacionadas con los determinantes sanitarios y ambientales se presenta en el anexo técnico como el conjunto de factores contaminantes del ambiente, sin entender las dinámicas del extractivismo ampliado que destruye la vida, agota las fuentes hídricas y desplaza violentamente a los campesinos, indígenas y negros.
- 5.4.6. sobre las Enfermedades Transmitidas por Vectores (ETV), el anexo técnico vuelve a las medidas tradicionales, sin entender que el incremento de las ETV se relaciona con las dinámicas territoriales en

la conflictividad global que ha contribuido a la crisis climática y a condiciones favorables al incremento de las ETV.

- 5.5 Sistema de seguimiento y monitoreo: se asume en el anexo técnico con indicadores muy ligados a cada una de las líneas de acción, pero debería ser un modelo de seguimiento participativo y territorial, descentralizado y específico para cada territorio.

- **Parágrafo:** se insiste en el tema del papel de los actores del SGSSS y de la intersectorialidad. Esto se ha dicho desde hace varios años y nunca se ha logrado. La principal causa de esta fragmentación es la separación entre bienes privados y bienes públicos de la teoría neoclásica de la elección racional, que dejó los primeros al mercado regulado de aseguramiento con subsidio a la demanda y los segundos a un Estado - nacional y entes territoriales - totalmente debilitados y sin gobernabilidad. Es precisamente esta tendencia la que habría que transformar.
- **Artículo 6.** Responsabilidades de los actores del SGSSS. Se enuncian las responsabilidades que se han planteado desde la Política de Atención Integral en Salud (PAIS), el MIAS y ahora el MAITE, con el ya tradicional Análisis de Situación de Salud (ASIS) y la compleja metodología de matrices de "PASE a la Equidad". Se supone que de esta forma es posible lograr la articulación entre los agentes. Pero en el anexo técnico queda claro que el asegurador, que seguramente será único en las áreas rurales con población dispersa, como en el caso Guainía, es el que tendrá la gobernabilidad del sistema, tanto en la organización de las redes, de los equipos multidisciplinarios de salud (EMS) y de la administración de la infraestructura que se construya con recursos públicos. El ente territorial, sea municipio o departamento, queda en la función de vigilante y controlador, pero sin capacidad sancionatoria. En estas condiciones se irá hacia la contratación del PIC con la EPS o con quien ella decida. Cada vez menos gobernabilidad por parte de los entes territoriales y las comunidades y más poder concentrado en el asegurador al que se pasan los recursos públicos con la figura de la UPC incrementada, para generar los incentivos suficientes. Esto va en contra de la diversidad territorial y étnica, y no afecta los procesos de territorialización que han dado lugar al deterioro de la vida en estos territorios del posconflicto.
- **Artículo 7**. Esquema de financiación del PNSR: se habla de la articulación de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), según la estructura actual, y se espera que haya recursos adicionales de regalías -en especial del OCAD para la Paz-, los entes territoriales, obras por impuestos y de la cooperación internacional. Al entrar en detalles del anexo técnico, se aprecia una gran complejidad para la formulación de los proyectos de infraestructura, dado que deben estar incluidos en el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Empresas Sociales del Estado (PTRRM) que se supone tienen todos los departamentos y en el Plan Bienal de Inversiones Públicas en Salud, para recibir el aval del Ministerio de

Salud y Protección Social. Difícilmente un municipio podrá recorrer este camino. Desde el punto de vista de los montos, no se entiende de dónde salen las cifras de funcionamiento e inversión que se presentan en la tabla correspondiente, porque al parecer tampoco tiene que ver con las iniciativas de los PDET. En todo caso, es necesario revisar con todo detalle estas iniciativas en el proceso de formulación de los planes de desarrollo y los planes territoriales de salud en los municipios. Aun así, la cifra de $ 2.937.092.268.135 para los 170 municipios, en 13 años, conduce a una distribución promedio de $1.329 millones por municipio, monto que a todas luces es excesivamente bajo.

- **Síntesis del concepto**

La propuesta de resolución para la implementación del PNSR se inscribe plenamente en la profundización del modelo de aseguramiento obligatorio con competencia regulada y subsidio a la demanda que se ha impuesto en el país desde la promulgación de la Ley 100 de 1993, con la expectativa de que la alineación de incentivos a los agentes que se encuentran en el mercado regulado y la máxima gobernabilidad del asegurador permitirán cerrar la brecha acumulada rural-urbana en materia del acceso a servicios de salud. No obstante, los esfuerzos sistemáticos realizados en esta dirección por gobiernos anteriores no han mostrado ningún éxito. Por el contrario, la brecha aumenta y las condiciones que deterioran la vida en el campo no han sido afectadas en lo más mínimo.

En estas circunstancias, desde la Red SaludPaz consideramos necesario abrir el espacio para la deliberación pública sobre el asunto de la salud rural, si se quiere avanzar seriamente en la garantía del derecho fundamental a la salud para las poblaciones que habitan en las áreas rurales, para aportar desde la salud a la transformación de las condiciones que producen y reproducen las desigualdades y el deterioro de la vida en las ruralidades diversas del territorio colombiano.

- **Propuesta**

Con base en las reflexiones anteriores, la Red SaludPaz propone al gobierno nacional, en particular al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), abstenerse de sancionar la resolución ministerial para la implementación del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) y abrir una ruta de debate público regional y nacional que permita profundizar en la comprensión de las causas de las desigualdades en las ruralidades diversas del país, para construir propuestas realistas hacia una transformación de la salud rural, de la cual el PNSR es solo uno de los medios.

Como insumo para este debate público, la Red SaludPaz, en sus diversos escenarios y proyectos en curso, ofrece los siguientes lineamientos para una política de salud rural, en la

cual incluir el PNSR como un medio estratégico, aunque no el único, de transformación de las ruralidades[5].

- ***Enfoque estratégico***

Para la salud rural se propone un enfoque estratégico basado en los siguientes conceptos:

  - **Territorio**

Siguiendo la corriente de la geografía crítica latinoamericana, el territorio es un resultado de las relaciones sociales y de la relación sociedad-naturaleza históricamente construida. El territorio es un producto social, pero también un productor de sociedad. Siendo así, no existe una sola manera de vivir y construir territorio. Por el contrario, los seres humanos configuramos "territorialidades", esto es, maneras particulares de identidad territorial y de representar, vivir, usar, apropiar, producir y reproducir el territorio. Esto implica diversidad de territorialidades en el mismo territorio. Pero esta diversidad se da en relaciones de poder y conflicto entre unas y otras. De manera que todo territorio se va configurando en el tiempo como un proceso de "territorialización" específico que resulta del conflicto entre territorialidades diferentes. Y no se trata de un proceso aislado. Por el contrario, este proceso se da en el marco de relaciones con ámbitos más amplios, como el regional, el nacional y el global. De alguna forma, los conflictos locales expresan la conflictividad global del capitalismo contemporáneo en cada territorio[6].

De hecho, en un mismo territorio de las diversas ruralidades se encuentran territorialidades muy diferentes. El Estado define algunas desde la normatividad, esto es, municipio, provincia, departamento, nación, pero también parques naturales, resguardos y zonas específicas en franca contradicción, como las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) y las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Éstas entran en conflicto a la hora de poner en juego los instrumentos de planeación territorial, como está ocurriendo con los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en las áreas PDET y los planes de desarrollo de cada ente territorial. Y estas territorialidades chocan con las de los pueblos indígenas, los pueblos afro, los campesinos mestizos con diferentes tradiciones culturas. A su vez, estas territorialidades entran en conflicto con las que se generan desde la agroindustria, la explotación mineroenergética, la ganadería extensiva o el narcotráfico, todas ellas en relación con cadenas de articulación a la dinámica de acumulación de capital y de la geopolítica global.

[5] Una versión preliminar de estos lineamientos fue presentada a la Cruz Roja Colombiana, en el marco del proyecto "Fortalecimiento de comunidades para la paz", dentro del convenio entre esta entidad y el Observatorio de Paz y Conflicto de la Facultad de Ciencias Humanas y el Doctorado Interfacultades en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia.
[6] Betancourt M, Hurtado LM, Porto-Gonçalves CW. *Tensiones territoriales… Op. Cit.*

Si se quiere profundizar en la comprensión de la diversidad territorial colombiana y sus implicaciones para la salud de las personas y del ambiente, es fundamental construir nuevas herramientas de conocimiento, en un continuo diálogo de saberes con quienes viven el territorio, para identificar los ejes de deterioro de la vida y las posibilidades de transformación y protección.

- **Buen vivir**

Si bien existen diferentes maneras de entender este concepto, que viene de la recuperación de expresiones como *Sumak Kausai* o *Suma Qamaña* de pueblos indígenas andinos, debe reconocerse que tiene un sentido de totalidad que no coincide con la expresión occidental de "bienestar"[7]. Éste último se asume como contar con las condiciones materiales para que las personas puedan ejercer su libertad y desarrollar sus capacidades, en el mejor sentido de Amartya Sen[8]. El "bienestar", como la "calidad de vida", es un concepto fundamentalmente antropocéntrico. Mientras que el "buen vivir" significa el trascurso de la vida en colectivo y en armonía entre seres humanos y los demás seres de la naturaleza. Es un concepto "biocéntrico", que asume el cuidado de la vida humana y no humana en relaciones armónicas. En este sentido, el concepto se ha vinculado con las críticas al desarrollo capitalista extractivista y depredador que proviene de diferentes corrientes de pensamiento, incluido el ecologismo y su concepto de sostenibilidad.

Asumir el concepto de "buen vivir" tiene fuertes implicaciones: en primer lugar, exige un profundo reconocimiento de la interdependencia sociedad-naturaleza, el cual contrasta con la idea de "explotación de los recursos de la naturaleza", propios del pensamiento moderno. En segundo término, obliga a pensar el cuidado de la vida en todas sus dimensiones, tanto la vida humana como la no humana, en la convicción de que el planeta todo es un sistema vivo complejo e interdependiente. En tercero, asumir el buen vivir lleva a la necesidad de recuperar los saberes ancestrales indígenas, afro y campesinos para el cuidado de la vida en los territorios específicos, antes que llevar tecnología y "desarrollo" desde las ciudades o los centros de la economía global; se trataría de un diálogo o una "ecología de saberes" como ha propuesto Boaventura de Sousa Santos[9]. En cuarto lugar, buen vivir implica un vivir colectivo, solidario, no individual ni competitivo. Y en quinto lugar, no menos importante, el buen vivir exige la emergencia de otra institucionalidad de lo común, lo público y lo estatal, desde el ámbito local, hacia el regional y nacional, que reconozca la diversidad y la

[7] Gudynas E. Buen vivir y críticas al desarrollo. Saliendo de la modernidad por la izquierda. En: Hidalgo Flor F, Márquez Fernández A. (eds.) *Contrahegemonía y Buen Vivir*. Quito: Universidad Central del Ecuador, Universidad de Zulia, 2012: 67-87.
[8] Sen A, Kliksberg B. Primero la gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado. Bogotá: Deusto, 2007.
[9] Santos BS. *De las dualidades a las ecologías*. La Paz: Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía-REMTE, 2012.

universidad al mismo tiempo; esta nueva institucionalidad incluiría el sistema de servicios de salud, intercultural, democrático, diverso y a la vez universal.

- ***Ruta de transformación hacia un sistema de salud rural***

Desde diferentes sujetos colectivos de la sociedad civil se ha propuesto recuperar y fortalecer la red hospitalaria pública para avanzar en un sistema de salud que responda a las necesidades de las diversas ruralidades colombianas. Un recurso jurídico-político para este eje orientador es la LES, cuyo artículo 24, titulado "Deber de garantizar la disponibilidad de servicios en zonas marginadas", establece:

> El Estado deberá garantizar la disponibilidad de los servidos de salud para toda la población en el territorio nacional, en especial, en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional. La extensión de la red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica, sino de la rentabilidad social. En zonas dispersas, el Estado deberá adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas, para garantizar opciones con el fin de que sus habitantes accedan oportunamente a los servicios de salud que requieran con necesidad.[10]

Si se asume con profundidad y compromiso estatal, el criterio de "rentabilidad social" de la inversión en servicios de salud de carácter público, se tendría que rediseñar el sistema, de manera que no sea la rentabilidad económica empresarial la ordenadora de las decisiones de oferta de servicios. Es claro que no es "rentable" económicamente tener equipos de salud en lugares en los que la población es escasa. Pero sí es posible asumir un modelo público e intercultural con financiamiento estatal.

A manera de ruta de transición se propone comenzar con un sistema de este tipo, con financiamiento público directo, sin intermediación financiera y recuperación de la red hospitalaria pública por territorios, en los municipios clasificados como categoría 4, 5 y 6 por la ley 1551 de 2012, esto es, cerca de 1.050 municipios que incluyen, claro está, los 170 municipios priorizados para las áreas PDET.

En estos municipios se podría realizar un ejercicio participativo de comprensión del territorio para el buen vivir, desde el cual se articulen procesos previos, como el ejercicio de los PDET, con los de los municipios, regiones, provincias y departamentos, tratando de superar las rigideces de la división político-administrativa existente. Esta comprensión del territorio implica reconocer las tensiones y conflictos, los ejes críticos que producen deterioro de la vida, humana y no humana, y las prioridades para la transformación integral del territorio.

[10] Colombia, Congreso de la República (2015) Ley estatutaria 1751 de 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones". *Diario Oficial* N° 49.427 de 16 de febrero de 2015. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html. (Consultado: 11-02-20)

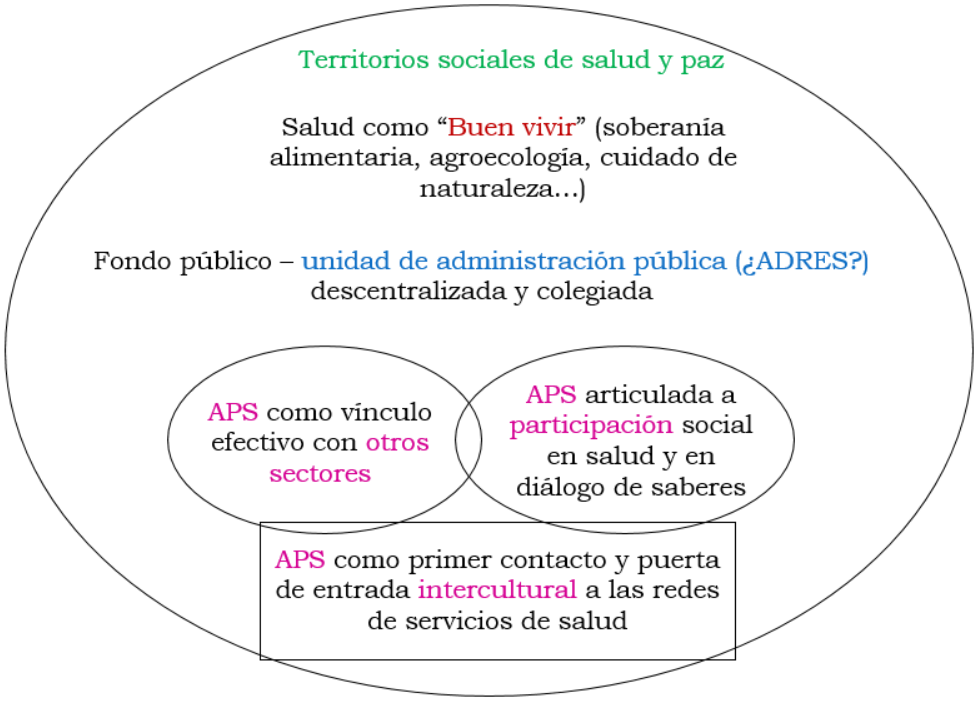
Esta dinámica permitiría replantear el ordenamiento territorial y la descentralización, con los ajustes normativos que sean necesarios.

Se propone, al mismo tiempo, crear un Observatorio Nacional de Salud Rural, el cual podría realizar un estudio de salud rural a partir de este tipo de aproximación, para orientar decisiones específicas, situadas, descentralizadas, de construcción colectiva de salud y de atención de la enfermedad, con interculturalidad e innovación, al tiempo que contribuye el sistema de seguimiento incluido en el PNSR y alimenta la planeación local para la consolidación de una sociedad en paz.

Para el sector de servicios de salud, específicamente, es necesario recuperar la institucionalidad pública para la administración de recursos disponibles en los territorios. Podría ser a partir de unidades descentralizadas y colegiadas de Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), con participación social fortalecida, conformadas mediante figuras de asociación entre entidades territoriales hoy existentes (municipios, provincias o departamentos), que configurarían territorios de salud. En los territorios indígenas y afro podrían construirse mecanismos específicos de administración de los recursos de salud para desarrollar el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) o el de saberes ancestrales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como desarrollar el componente de salud de las mencionar las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) establecidas desde la Ley 160 de 1994 y poco reglamentadas.

Estas unidades, que administrarían los recursos públicos para la atención individual y colectiva en los territorios, permitirían superar la inconveniente separación entre servicios individuales e intervenciones colectivas en salud. En el gráfico 1 se muestra una representación de lo que podrían ser estos “territorios sociales de salud y paz” para la administración de los recursos y el ordenamiento de la acción estatal en salud.

Gráfico 1. Administración pública de los recursos de salud en territorios de salud y paz

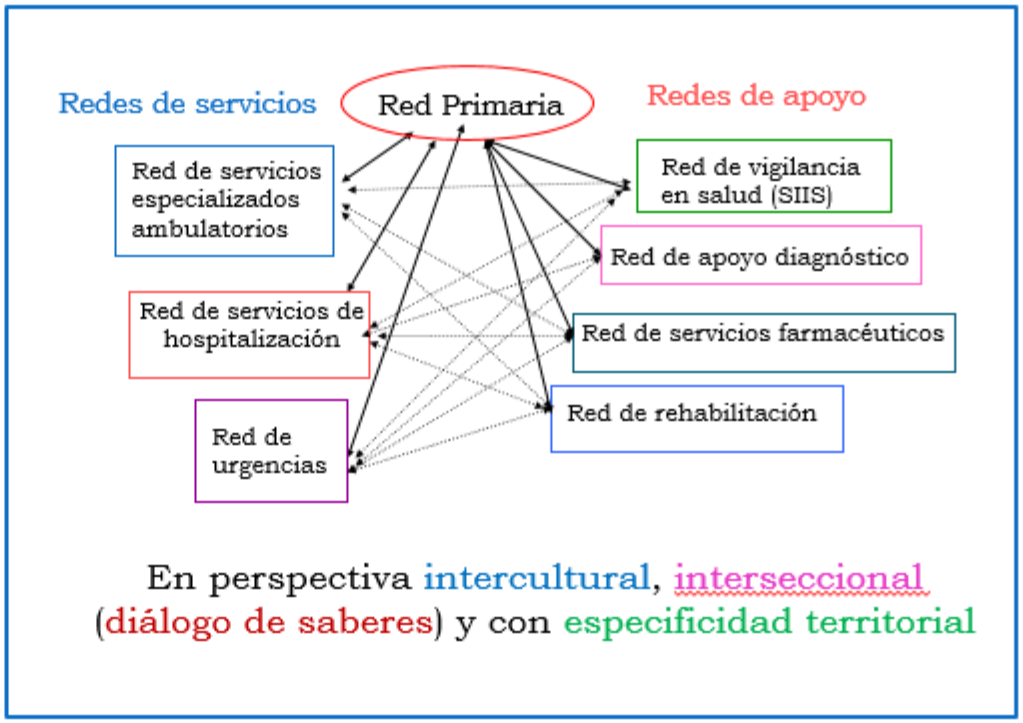


Fuente: elaboración propia

La prestación de servicios sería a partir de la inversión sistemática en la recuperación e infraestructura nueva de red hospitalaria pública (puestos, centros, hospitales de primero, segundo nivel y tercer nivel), lo más cerca posible de las comunidades, con especificidad territorial y con trabajo digno y estable del personal en salud para construir vínculo con las comunidades y garantizar continuidad.

La idea de los equipos de salud en los territorios es fundamental, pero requiere reorientación. Se propone entender de otra manera la labor de estos equipos de salud, en una Atención Primaria Integral en Salud (APIS), participativa, con enfoque intercultural e "interseccional", involucrada con las organizaciones sociales y comunitarias, incluyendo sabedores de las medicinas tradicionales, comadronas, parteras y agentes comunitarios diversos en el equipo de salud, en un diálogo de saberes que permita desarrollar estrategias locales de "cuidado de la vida", más que de "promoción y prevención", y en espacios multimodales e interculturales, como casas de salud, casa de vida, casas de paso, casas maternas, entre otras. Estas nuevas instancias podrían ser las puertas de entrada a la red de servicios ordenadas por territorios y necesidades de atención, de manera colaborativa, no competitiva, basadas en financiamiento público directo (presupuesto) y no en facturación de servicios, como se observa en la gráfica 2.

Gráfico 2. Redes integradas de prestación de servicios de salud territoriales y colaborativas



Fuente: elaboración propia

En esta dinámica participativa, el tipo de acciones en salud cambiaría y la relación con los servicios de prevención y atención de enfermedades prioritarias serían otras. También cambiaría la articulación de sectores del Estado como el de educación, ambiente, alimentación, agua y saneamiento, entre otros, para la transformación del territorio hacia el cuidado de la vida.

En este proceso de transformación podría fortalecerse el vínculo de las instituciones formadoras de personal de salud, como universidades e instituciones técnicas y tecnológicas, para repensar e innovar en sus prácticas pedagógicas, de investigación y de relacionamiento con los territorios en los que se encuentran, convirtiendo las redes de servicios en espacios universitarios de formación, servicio e investigación-acción.

Este nuevo arreglo institucional permitiría, por una parte, dar una respuesta integrada con la participación de las diversas comunidades y ruralidades, al tiempo que contribuiría en la construcción de una relación de complementariedad entre el sector de los servicios de salud y los demás sectores que contribuyen al cuidado de la vida en los territorios.

Otro sistema de salud es posible. Y es una oportunidad comenzar por una transformación de la salud rural, si se quiere afectar la desigualdad y la injusticia acumulada en las ruralidades colombianas.

2.2 Plan Especial de Educación Rural

Experto:

Fabio Jurado Valencia
Profesor Especial de la Maestría en Educación, del Instituto de Investigación en Educación, de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Literatura de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Análisis del contenido del plan**

El Plan Especial de Educación Rural (PNER) fue retomado por el gobierno de Santos en el año 2013 a propósito de las conversaciones en torno a la paz. La fase II de este plan se había iniciado en el año 2009. En el documento de 2013 (no aparecen los nombres o las entidades asesoras) se expone el objetivo principal:

> El objetivo del programa es incrementar el acceso con calidad a la educación en el sector rural desde preescolar hasta la media, promover la retención de niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo y mejorar la pertinencia de la educación para las comunidades rurales y sus poblaciones escolares con el fin de elevar la calidad de vida de la población rural. (MEN, Portal MEN, 2013, recuperado en 2019)

El objetivo asume tácitamente la existencia del nivel pre-escolar y el de educación media en el sistema educativo colombiano, pero no es así. La inexistencia de estos niveles en el sector público del ámbito rural, como lo mostraremos, es un factor, entre otros, que incide en el ausentismo y en el abandono de la escuela en la zona rural, mucho más que en la zona urbana. Los grados 10 y 11 del sistema, la etapa de los jóvenes, constituyen el nivel de mayor riesgo frente a la permanencia de la beligerancia armada en el país.

En 2013 se inició el Programa Todos a Aprender (PTA)[11] cuyo propósito era reorientar la formación continua de los docentes hacia la formación en cascada, esto es, maestros que fungen de tutores y forman a otros maestros en el terreno propio de las escuelas, en una relación de acompañamiento en las aulas. Es un modelo innovador, sin duda, pero desigual porque no todos los tutores tienen trayectoria investigativa o al menos han cursado una maestría en educación. En las escuelas rurales el PTA ha tenido una alta participación con

[11] Ministerio de Educación Nacional (MEN) *Manual para la formulación y ejecución de planes de educación rural*. Bogotá: MEN, 2013.

docentes tutores, quienes apoyan las áreas de lenguaje y matemáticas. Es una ventaja que dos docentes puedan concertar estrategias de trabajo para favorecer los aprendizajes de los niños, pero se ha controvertido el enfoque sobre las áreas y la verticalidad del ministerio en los documentos curriculares que puso en circulación desde 2015.

En 2017 el ministerio divulgó la primera versión ajustada del Plan Especial de Educación Rural (PEER) como respuesta a los acuerdos para la paz con las FARC[12]. Es una versión en borrador que el MEN ubicó en su portal. Este documento fue objeto de ajustes menores en la versión de 2018. En la introducción se asignan los créditos a las entidades asesoras como la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, UNICEF, Escuelas de Paz, Universidad de los Andes, PNUD, Corpoeducación, Comité de Cafeteros de Caldas, Fundación Compartir, Coreducar y Educapaz, entre otras.

Las singularidades del PEER ameritan una reflexión, en la perspectiva de aportar en su decantación discursiva y en la posibilidad de proporcionar algunas señales para su discusión. Es igualmente un referente para llamar la atención sobre la fragilidad del sistema educativo colombiano y su incidencia en los problemas de la educación en las zonas rurales del país. Pero, en lugar de denominarlo "plan especial", debería llamarse plan específico para la educación rural y evitar así la connotación de compensación que subyace a dicha denominación, para poner el acento en las especificidades y trascender las generalidades que redundan en el documento.

- **La manía de los diagnósticos en educación**

Es un lugar común en los planes educativos de los gobiernos describir a partir de "diagnósticos" la situación de un ámbito que es objeto de la política pública, en este caso la educación en la zona rural. El documento en referencia es uno más en el cúmulo de los que se han producido durante las dos primeras décadas del siglo XXI en torno a la desarticulación del sistema educativo, desarticulación que se inicia desde las regulaciones internas del ministerio mismo. De hecho, lo que se aprueba en el piso 1 se desaprueba en el piso 2 del edificio, para dar un ejemplo.

En 2014 el Instituto de Investigación en Educación de la Universidad Nacional de Colombia identificó 112 documentos escritos por "expertos" independientes y por grupos de investigación de diversas universidades en torno a las fisuras y las estrategias para enderezar el edificio de la educación[13]. En ellos se proponen rutas posibles para la articulación del sistema, el aseguramiento de la calidad y los modos de afrontar las brechas sociales desde la educación. Se señala en el estudio de la Universidad Nacional, que Colombia es un país hiper-

[12] Mnisterio de Educación nacional (MEN) *Plan especial de Educación Rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz (borrador).* Bogotá: MEN, 2017.
[13] Jurado, Fabio; Bogoya, Daniel; Barriga, Carlos; Rodríguez, Enrique; Rey, Silvia; Benítez, Sayra; Sarmiento Eunice (2014). *Informe: Proceso de caracterización de los modelos de aseguramiento o gestión de la calidad en los diferentes niveles del sistema educativo colombiano: rutas para su integración o articulación.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-MEN; s/p.

diagnosticado en educación, que no requiere más descripciones de diagnóstico sino de decisiones políticas, de consistencia y monitoreo en la inversión para acometer la fragilidad del sistema. El ministerio solicitó el estudio, lo cual indica que los agentes gubernamentales reconocen la desarticulación y las limitaciones para asegurar la calidad y garantizar las oportunidades para los ciudadanos.

El Plan Especial de Educación Rural (PEER) es elaborado en el marco del "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera". La primera versión tiene la fecha de 14 de noviembre de 2017 y consta de 100 páginas; la segunda versión es del 17 de julio de 2018 y tiene 154 páginas; más de la mitad de las dos versiones está dedicada al "diagnóstico", amparado en las cifras estadísticas de la Dirección Nacional de Planeación y del Ministerio de Educación Nacional. En la Introducción se señala que "el documento no hace referencia a la justificación financiera" porque el "proceso de costeo" será posterior a la construcción del PEER, como si no hubiesen "diagnósticos" anteriores desde los cuales prever la financiación.

Los diagnósticos institucionales en educación son de carácter general y recalan en lo políticamente correcto, como se observa en el listado de los compromisos establecidos para la reforma rural integral. Lo políticamente correcto es lo que en las ciencias del lenguaje se llama discurso repetido, es decir, el "discurso institucionalmente garantizado"[14]. Es decir, lo que la gente quiere oír y perciben como normal. Al respecto, en el plan se afirma:

> Específicamente, el sector educativo, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional, responderá a:
>
> 1. Garantizar cobertura universal con atención integral a la primera infancia.
> 2. Ofrecer modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.
> 3. Implementar la construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información.
> 4. Garantizar la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.
> 5. Mejorar las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte.
> 6. Generar oferta de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte.
> 7. Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once).
> 8. Ofrecer becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.
> 9. Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.

[14] Pécheux, M. *Hacia el análisis automático del discurso*. Madrid: Gredos, 1975: 42.

10. Implementar un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural.
11. Fortalecer y promover la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.
12. Incrementar progresivamente los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales.
13. Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.[15]

Desde que se aprobara la Ley General de Educación en 1994, estos enunciados se repiten y permanecen con sus ecos en los discursos de la política pública para la educación colombiana. En documentos "nuevos" simplemente se hacen adecuaciones de lo general (la educación en cualquier país) a lo particular (la educación rural en Colombia). Con la excepción del ítem 8, sobre préstamos para estudiar, que es disonante respecto a la gratuidad y la subvención del Estado, lo que se declara no deviene estrictamente de los acuerdos para la paz sino de las declaraciones universales sobre la educación, como las recomendaciones de UNESCO[16] e incluso de la OCDE[17].

- **La fragilidad del sistema educativo golpea más a la educación rural**

Las diferencias entre las dinámicas de la educación urbana y las de la ruralidad orientan las descripciones estadísticas del documento en referencia, desembocando en las conclusiones que durante décadas se han repetido, al mostrar las brechas entre los contextos rurales y los urbanos:

> El promedio de años de escolaridad rural, hasta 2015, es de 5.7 años; en contraste, en las zonas urbanas es de 9.6 años […] En el mismo sentido, al realizar el análisis en educación superior, se observa que la tasa de tránsito inmediato a educación superior en lo rural está en el 22% y en lo urbano 41%, cifras que evidencian la complejidad de este nivel de educación y la brecha clara entre los dos universos […] la tasa de analfabetismo para la zona urbana (cabeceras) es de 3.52% mientras que en la zona rural (centros poblados y rural disperso) es de 12.13% (para la población mayor a 15 años).[18]

[15] Ministerio de Educación Nacional-MEN. *Plan especial de Educación Rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz*. Bogotá: MEN, 2018: 7-8.
[16] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2011) *La UNESCO y la educación*. Ginebra: UNESCO; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2014) *Estrategia de educación de la UNESCO, 2014-2021.* Ginebra: UNESCO.
[17] Schleicher, A. *Primera clase. Cómo construir una escuela de calidad para el siglo XXI*. Bogotá: Santillana-OCDE, 2018.
[18] Ministerio de Educación Nacional-MEN. *Plan especial…*: 2.

El analfabetismo y la baja escolaridad de los adultos, la mayoría colonos en las zonas de la Orinoquia, la Amazonia y las costas del Pacífico y el Caribe, es agudo. Y se afirma, de manera peyorativa, que,

> [c]on base en estos datos se logra observar una baja participación de los estudiantes dentro del sistema educativo en las zonas rurales dispersas, lo cual puede estar relacionado con un desinterés tanto de los padres como de los niños, niñas y jóvenes por atender a una institución educativa, lo cual está relacionado con lo encontrado en la ***Misión para la Transformación del Campo***."[19]

No es desinterés hacia la educación cuando las distancias geográficas entre la casa y la escuela (si la hay) son notorias, las vías son casi inexistentes y se carece de transporte. De otro lado, los temores y la zozobra que produce el conflicto armado que, después de los acuerdos con las FARC todavía permanece, porque las objeciones gubernamentales lo intensificaron de nuevo, condiciona la inasistencia a la escuela.

Es verosímil comprender que el conflicto armado ha influido en los rezagos de la educación rural, que el acceso a mayores oportunidades en la educación urbana acentúa la distancia respecto a la educación rural, que la educación rural no responde a los contextos propios de las regiones, que en la zona rural prevalecen los bajos índices de escolaridad y la inexistencia de la educación pre-escolar, la educación media y la educación superior, que los niveles de pobreza en la zona rural son signos de la exclusión social y causas de la vulnerabilidad y la violencia, ilustrados en la deserción, sobre todo en la educación secundaria cuando las familias requieren del trabajo agrícola de los hijos.

Desde la perspectiva del análisis del discurso el documento del PEER no logra trascender la estructura superficial de la descripción del fenómeno. No penetra en la estructura profunda, porque es notorio el desconocimiento de la realidad de las escuelas de la zona rural y del sistema educativo en su conjunto. De allí el hincapié en el dato estadístico sin su aprovechamiento para las interpretaciones cualitativas, tan necesarias en la fundamentación del proyecto educativo-cultural que, sobre todo en la zona rural, requiere el país. Tal desconocimiento está asociado con la subestimación hacia las investigaciones que en educación se han realizado en Colombia desde la década de 1980, de autores como Parra Sandoval, Mario Díaz, Víctor Manuel Gómez, Carlos Miñana, José Gregorio Rodríguez, Víctor Raúl Mejía, Carlos Vasco, Guillermo Bustamante, Elvira Rodríguez, Gloria Rincón, Olga Zuluaga, entre otros. Al contrario, se referencian autores como Heckman, Cunha, Chetty, Psacharopolus & Patrinos, cuyas obras, poco conocidas en América Latina, si bien abordan problemas universales de la educación, no son suficientes para profundizar en los problemas educativos de Colombia.

[19] Ministerio de Educación Nacional-MEN. *Plan especial…*: 23.

- **Los problemas neurálgicos del sistema y de la educación rural: horizontes posibles**

Respecto de "la cobertura universal con atención integral a la primera infancia", el estudio de la Universidad Nacional mostró la desarticulación entre la familia y el Instituto Colombiano de Bienestar familiar (ICBF) y entre éste y el primer grado de la escolaridad, destacando, de un lado, el carácter de guardería (cuidar a los niños) y la subestimación de los procesos de desarrollo cognitivo. De otro lado, el estudio llamó la atención sobre la ausencia de la educación pre-escolar, dado que el único grado que la legislación identifica, en el sector público, como lo es Transición, se asumió en las escuelas con las características del primer grado de primaria, pues por los problemas de la formación de los docentes –y más grave en la zona rural- se ha creído que se va a la escuela a aprender a leer y a escribir, a aprender los números y las operaciones básicas, así sean niños de cuatro y cinco años de edad, pero, en todo caso, no se va a la escuela a jugar y a explorar los entornos.

Para afrontar el problema y lograr con efectividad la "atención integral" y la articulación entre los distintos niveles se propuso el enfoque por ciclos, lo cual presupone el diálogo entre los educadores del ICBF, las familias y los educadores de las escuelas en la perspectiva de considerar el enfoque socio-constructivista y socio-cultural en los aprendizajes de la primera infancia. Así, un ciclo como el de Jardín, Transición y Primer grado, con el equipo de docentes formados para dicho ciclo, garantiza la permanencia de los niños en la escuela y rompe con la tendencia de la "repitencia" en Transición y en Primer grado, aunque la legislación lo prohíbe. Para lograrlo, así como para todo el sistema, se requiere la solidez de la formación de los docentes y los directivos docentes. La formación tiene que ser presencial y no a distancia o virtual como lo pregona el PEER, pues la tradición cultural oral, propia de nuestros países, neutraliza las posibilidades de procesos cualificados en la educación no presencial.

En consecuencia, la modalidad virtual –que exige la garantía de la conectividad- es complementaria de la formación presencial; sin embargo, el PEER declara que,

> [l]a relación existente entre las modalidades a distancia y virtuales con la ampliación de cobertura en zonas rurales resulta positiva, pues como se ilustró en el diagnóstico, a medida que se incrementa la cobertura en la ruralidad se incrementa la matrícula en dichas modalidades, ya que de 9.199 estudiantes que estaban matriculados en 2010 en programas a distancia y virtuales, se incrementó a 12.599 estudiantes para 2016 un 50% de incremento. // En ese sentido, la oferta pertinente en la región deberá tener como piedra angular la promoción y fortalecimiento de las modalidades a distancia, virtuales y semipresenciales, apoyadas en metodologías B-Learning e incorporando medios como radio y televisión, entre otras, que posibiliten procesos flexibles en términos de horario, de formas de enseñar, de aprender, y de aprender haciendo.[20]

[20] Ministerio de Educación Nacional-MEN. *Plan especial…*: 133.

De nuevo lo políticamente correcto a tono con lo que en los países europeos y norteamericanos funciona con versatilidad: la educación virtual, tanto para la formación de los docentes como para la educación de los niños y de los jóvenes, cuando las distancias geográficas así lo determinan. Pero se requiere, por lo menos, de tres décadas de paz y concordia en Colombia y de un contacto permanente con los códigos de la escritura para entronizar de manera ágil con los aprendizajes universitarios en el uso de las herramientas digitales en los territorios de la periferia. Los datos estadísticos son relativos cuando se pretende compararlos entre un período y otro. En el caso de Colombia, ante la ausencia de la universidad presencial, y con calidad, en las zonas rurales las personas optan por lo que hay: licenciaturas a distancia, no importa la universidad que las ofrece.

El Instituto de Investigación en Educación de la Universidad Nacional de Colombia ha incursionado con la maestría en educación y con programas de formación continua en las zonas rurales de Guaviare, Arauca, Casanare, Putumayo, Tumaco, y observó que el 70% de los docentes cursó licenciaturas a distancia. Frente a las resistencias para leer y escribir en los contextos académicos universitarios se necesitaba dedicar dos semestres para aprender los códigos de la escritura académica. Tales resistencias se correspondían con las de los bachilleres. Al respecto, una de las maestras de Guaviare declara en 2018:

> La carrera comprendió cinco años; todas las clases las recibíamos en los periodos de vacaciones aquí en San José del Guaviare donde, para entonces, era el colegio Juan Pablo al pie de la catedral del centro. El trabajo de grado, finalmente no sé qué pasó allí, pero éramos tres compañeros y el director en ese entonces delegó a uno de ellos para estar a cargo de las observaciones, pues las contribuciones que hacíamos nunca le gustaban; él siempre decía que hablábamos como indios y los escritos que le pasábamos nos los tiraba a la basura en nuestra presencia y muchas veces lo vi; y no se tomaba la molestia de ni tan siquiera leer algunas líneas. Finalmente nos graduamos. Los maestros que nos dieron las clases en el desarrollo de la licenciatura todos eran maestros licenciados de este departamento, Guaviare, que trabajaban en las instituciones del mismo departamento. La universidad nunca trajo sus maestros a nosotros… iniciamos cancelando 900.000 mil pesos y terminamos pagando 1.100.000 pesos, en 2005, y el total de la carrera nos salió por 11.000.000 de pesos. El proceso de pago de la licenciatura se nos permitía pagar mes a mes hasta cumplir con la totalidad de cada semestre; quienes no tuvieran la totalidad del semestre no recibíamos los textos; nos tocaba sacar las copias para poder realizar los trabajos. Por el derecho de grado cancelamos 170.000 pesos; la mayoría de los compañeros también se graduaron por ventanilla porque al terminar el tiempo de estudio aún debían dinero del semestre y hasta no cancelar no podían recibir sus títulos; así que, ellos, al cancelar la totalidad del semestre último, no alcanzaron a presentarse a la ceremonia la cual se llevó a cabo en Cempagua.[21]

[21] Registro tomado en 2018, en el desarrollo de las tesis de maestría en educación de los docentes de Guaviare, según convenio entre la Gobernación de Guaviare y la Universidad Nacional de Colombia. El texto está publicado en Red/Lenguaje: Horizontes del sistema educativo colombiano, 2018.

Algunas universidades públicas caen en este juego en aras de mostrar la ampliación de la cobertura y de asegurar ingresos propios, pero tienen que ser las universidades públicas con trayectoria en investigación en educación, e incluso privadas con acervos en educación rural, las que de manera presencial suplan los vacíos de la formación de los docentes.

El otro problema neurálgico es el alto índice de docentes rurales en condición de provisionalidad. ¿Saben los expertos que diseñan estos documentos que los nombramientos provisionales están mediados por las recomendaciones políticas como otrora fuera para todo el país? ¿Saben sobre el porcentaje alto de docentes que cursaron la licenciatura a distancia y cómo operan estos programas? ¿Conocen el alto índice de docentes que solo cursaron el bachillerato?[22]

En relación con los "modelos flexibles de educación pre-escolar, básica y media", ya insinuados en la ley 115 de 1994 y en el decreto 1860 del mismo año, el ministerio tendría que transformarse y comprometerse con la consistencia en sus políticas de formación docente, enfoques curriculares y dotación de textos y materiales innovadores con enfoque intercultural. En el PEER no se referencian estas dimensiones en profundidad. Los docentes y los directivos, así como las familias, se confunden con la disparidad en los documentos (DBA, Mallas, Guías y libros de texto) que el MEN promueve para todo el país, sin consultar sobre sus enfoques a los investigadores en educación. Los intereses económicos y políticos de personas, grupos y entidades, en cada gobierno, están por encima de la construcción de un proyecto educativo de largo aliento. Por ejemplo, entre los años 2014 a 2018, el MEN contrató asesorías nacionales e internacionales para introducir modelos inflexibles de los currículos, recomendar pedagogías verticales y evaluaciones conductistas, desbordando los documentos legítimos surgidos de los consensos entre los maestros y los investigadores en la década de 1990, con los lineamientos curriculares, y en la primera década del siglo XXI, con los estándares básicos de competencia, de 2006.

Así, documentos como los Derechos Básicos de Aprendizaje (2015 y 2016), las Mallas de aprendizaje (2017), las Guías y los textos escolares (2017) incorporan métodos de enseñanza sobre la lectura y la escritura que en 1930 habían sido cuestionados por Evangelista Quintana y Agustín Nieto Caballero. Estos son documentos que neutralizan la flexibilidad y la perspectiva diferencial de la educación rural. Por ejemplo, examinar a los niños de primero y segundo grado midiendo la velocidad para leer, aunque no entiendan, es propio de la escuela panóptica, que condiciona a los niños de la escuela rural al desencanto por aprender y al abandono escolar. Esto permite comprender las causas de la no matriculación en la educación media de muchos jóvenes de las zonas rurales: frente a una escuela autoritaria que recala en las rutinas, optan por el trabajo precario o por la inmersión en grupos armados de distinto perfil.

[22] Al respecto, analizar los "Cálculos del MEN, con corte a diciembre de 2016".

Cuando se señala en el PEER la necesidad de "Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once)" se desconoce que el ciclo de educación media no existe en el sistema educativo colombiano. Se cree que introduciendo programas complementarios para el trabajo –es el programa de articulación que los gobiernos promueven con el SENA en la zona rural- se está resolviendo la carencia de dicho ciclo. Son programas compensatorios que resultan arbitrarios porque obligan a todos los jóvenes de las zonas rurales a tomar cursos relacionados con la agricultura y con la reproducción animal, cuando no todos quisieran dedicarse a dichos oficios, sin duda importantes y necesarios.

También el Instituto de Investigación en Educación acompañó a las secretarías de educación de Arauquita y Tumaco en la construcción de un Plan Decenal de Educación, coherente con las necesidades de las comunidades; en dichos planes se planteó con carácter perentorio la constitución del ciclo de educación media diversificada (con énfasis en Ciencias, Artes, Humanidades, Tecnologías, Salud, Oficios, Deportes y Recreación) y su articulación con un instituto técnico-tecnológico de educación posmedia, incluyendo rutas de formación en tecnologías diversas y en las áreas señaladas, con la posibilidad de continuar a nivel superior si los jóvenes así lo quisieran. Es decir, una educación con oportunidades y con versatilidad en las opciones, para aprender haciendo como en efecto se señala en el PEER; pero ello solo es posible con el ciclo de educación media diversificada. Los programas compensatorios como el de "la articulación de la educación media con la educación superior y el SENA" finalmente resultaron ser un artificio: el SENA ofrece a los colegios rurales los cursos para los cuales tiene profesores y no según las expectativas de los jóvenes.

En relación con la necesidad de "Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas", se está señalando tácitamente en el PEER la exclusión de que han sido objeto las mujeres rurales en los derechos fundamentales a la educación. Si los jóvenes huyen de la escuela para refugiarse en la oscuridad de la guerra, las jóvenes también huyen para dedicarse a cuidar a los hermanos menores o ayudar en los quehaceres domésticos. Por eso, para garantizar los derechos de los jóvenes, hombres y mujeres, será necesario fortalecer los acuerdos de paz y proponer sin discriminación algunas rutas diversas de formación profesional de carácter presencial, de manera gratuita y flexible en el ingreso.

Rutas diversas de formación profesional significa que no se trata de ofrecer de manera unilateral la "capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural" para los jóvenes rurales, sino también en áreas vinculadas con las profesiones universales, incluyendo las artes, la tradición popular y las humanidades, en esta sociedad de la globalización. Es importante reiterar que la reestructuración de los grados diez y once hacia el ciclo de la educación media diversificada (de dos o tres grados dependiendo de la elección), no solo para los colegios rurales sino para todo el país, es la mejor alternativa para ayudar a los jóvenes a construir los horizontes de la educación posmedia o del ejercicio laboral. No se requiere "llevarle la orientación al estudiante" a través de ferias de ofertas universitarias como lo sugiere el PEER, sino de un ciclo de formación que fortalezca la

madurez intelectual para que, junto con sus maestros, formados para dicho ciclo, tomen decisiones según sean sus dominios. En esta perspectiva es arbitrario insistir en la división entre educación media académica y educación media técnica, como está en la ley 115 y lo retoma el PEER. Lo académico es inherente a una y otra modalidad y lo técnico es también académico. La propuesta es la educación media diversificada gestionada en los mismos colegios con un acento fuerte en la pedagogía por proyectos.

2.3 Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural

Experto: Alonso Correa Toro
Sociólogo, con Maestría en Desarrollo Social. Profesor asociado de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia.

- **Introducción**

Los problemas relacionados con el agua y el saneamiento, junto a lo ambiental, son otras de las grandes invisibilidades de lo rural en su relación con la salud. Por priorizar el acceso a la tierra y garantizar la sobrevivencia, nos distraemos de consideraciones fundamentales sobre la calidad de vida y el buen vivir. Agua, saneamiento y medio ambiente se interrelacionan directa y estrechamente, pues la existencia del recurso depende su disponibilidad; si el recurso se deteriora, no habrá acceso al mismo; las malas prácticas de saneamiento contaminan y deterioran el recurso.

Así que, del cuidado y la preservación ambiental depende la disponibilidad del agua y la disponibilidad del agua repercute en la salud de las personas y el buen vivir. La disponibilidad y calidad del agua, casi al mismo nivel de la disponibilidad de ingreso monetarios, impacta la calidad de vida de las personas y tiene directa repercusión en la calidad de la alimentación y el aseo del hogar; ni qué decir de la relación de la disponibilidad de agua con la producción agrícola. Todos son asuntos que deben considerarse de manera "integral".

Pero, por su parte, agua y saneamiento no son asuntos expresamente individuales o de los hogares; tienen la característica de problema colectivo y de "bien común", al incidir en la calidad de vida de los hogares y las comunidades, pero también porque de las características de las comunidades, de sus saberes, grado de organización y participación depende en buena medida las soluciones y la sostenibilidad del recurso. Igualmente es un asunto que se conecta estrechamente con los enfoques diferenciales en lo que refiere a la condición de la mujer y la calidad de vida de los territorios, particularmente por el impacto que tiene en la sobrecarga femenina en sus roles de reproducción familiar, considerando que a "nivel mundial el 80%

del acarreo del agua descansa en mujeres y niñas" y que la casi totalidad de los roles reproductivos femeninos se conectan con la disponibilidad y manejo del agua.

Pero además del enfoque integral, de manera semejante a lo que ocurre con el hambre, exige de un abordaje "sistémico": disponibilidad, calidad, aforos, conservación, transporte, almacenamiento, tratamiento, adecuación para el consumo y las necesidades, diferenciados por condiciones y recursos de las viviendas y hogares. Como en todas las circunstancias, se relaciona con los costos, recursos y alternativas tecnológicas de solución. Esto quiere decir que, aparte de la "disponibilidad", se diferencian aspectos como el "acceso", según condiciones económicas de los hogares, tipos de asentamiento, organización de las comunidades, educación y cultura, particularmente en lo que se refiere a la percepción del ambiente y de los recursos naturales.

Así que, además de un asunto técnico y de salud, éste es igualmente un problema social, cultural y, fundamentalmente, un problema político relacionado con la organización del Estado. Con mucha razón se dice que en todos los asuntos relacionados con los recursos naturales hay conflictos por su apropiación, disposición y aprovechamiento. Es un probable factor generador de lucro y ganancia cuando se apunta hacia la ampliación de la "privatización". Esta tendencia se observa en la estructura del sistema de agua y saneamiento cuando se señala que se regirá por un enfoque basado en la demanda.

Si bien el documento CONPES Nº 3810 del 14 de julio de 2014, que fue anterior al Acuerdo de paz, ya había sugerido un tratamiento diferencial del asunto, el Acuerdo subrayó este carácter y urgió por una reglamentación que concordara con la realidad de las poblaciones rurales más marginales. En este contexto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Resolución 844 de 2018 que define un Reglamento Técnico Sectorial específico para zonas rurales. En este sentido la formulación del presente Plan, que nos concientiza sobre la problemática, es un pequeño logro del Acuerdo.

- **Sobre el diagnóstico**

En el plan se afirma que

> [e]n los 90 el promedio de cobertura nacional era del 80%, en lo rural 44%. Creada la Ley 142 del 94, el sector agua ha venido puliéndose, hasta llegar a una cobertura del 92% nacional, 95% en lo urbano,73% en lo rural. Pero 32% de municipios no tiene agua potable, apenas 38% tienen agua potable las 24 horas, sólo cerca del 42% de las aguas residuales son tratadas. En 10 departamentos la cobertura está por debajo del 80% y en más de 170 municipios la cobertura rural está por debajo del 25%. // Por falta de sostenibilidad de largo plazo en los sistemas construidos, 76% de los implementados se encuentren sin operar, 39% deben ser reconstruidos en su totalidad. Solo el 40% de los prestadores rurales cobran

> las tarifas calculadas, los demás cobran cuotas o aportes que no aseguran recuperar costos de operación y administración. Solo 1 de cada 10 municipios cuenta con iniciativas de asistencia técnica" (pag. 20).

El Plan continúa afirmando que, en total son 3.500 operadores formales; contando acueductos veredales y cooperativas, serían 15.000 operadores, que deben ser "saneados" en un déficit de $62 billones de pesos. La inversión en lo rural es solo 4% de la inversión municipal, con una deficiente estructuración de proyectos, pues solo pasa uno de cada siete y su aprobación tarda 11 meses. La construcción de infraestructura robusta, con altos costos de mantenimiento y operación, no es apropiada para las condiciones rurales de ciertos territorios, por disponibilidad de pago de los usuarios y capacidad de organización comunitaria.

Dentro de los problemas relevante se señalan los siguientes: i) bajo nivel de articulación nacional, regional y local; ii) normatividad que no tiene en cuenta particularidades rurales; iii) inexistente planeación, baja capacidad institucional y de destinación de recursos, asistencia técnica deficiente para prestadores; iv) alta atomización de prestadores y altos índices de informalidad; y v) debilidad gestión ambiental.

La principal fuente de financiación es el Sistema General de Participaciones (SGP), que distribuye al año entre departamentos y municipios $1,8 billones; a esto se suma la tarifa pagada por suscriptores, más los recursos de Presupuesto General de la Nación (PGN) que ascienden a $300.000 millones. En 2018 se adelantaron 26 proyectos por $126 millones (no todos en zonas rurales). Cada municipio estructura y diseña sus proyectos (remodelación del acueducto, plan maestro de alcantarillado o una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR)), para presentarlos a MinVivienda a través de la "Ventanilla Única Regional" y esperar su aprobación y recursos. La Ley 99 de 93 asignó a las corporaciones regionales la función de "promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras."

A 2018, Colombia no dispone de información confiable para planear inversiones en agua y saneamiento rural: solo en 5% de las comunidades se cuenta con información que permita establecer una línea base a nivel municipal, entre no menos de 33.000 veredas y 1.102 municipios.

Sin entrar en consideraciones del retraso en saneamiento, se destaca que 73% de cobertura en área rural es aparentemente alto, pero el problema estriba en considerar que en 170 municipios que, curiosamente, coinciden con los municipios PDET, la cobertura es inferior al 25% y que apenas el 38% de los municipios cuenta con agua potable. Seguramente son municipios de las áreas más dispersas y marginales. Esto señala la magnitud de un problema que debe ser abordado con un enfoque completamente diferencial.

De otra parte, del anterior diagnóstico vale la pena subrayar las principales problemáticas:

1) Escasa capacidad financiera de los municipios, particularmente de los que corresponden a las zonas más rurales, a los que la ley delegó la atención del agua y saneamiento, optando por participar de la bolsa en la Ventanilla Única Regional, pese a su escasa capacidad de planeación y formulación de proyectos.
2) El criterio de "subsidio a la demanda", por el cual se implementa el servicio, según capacidad de formular y gestionar iniciativas, para posteriormente hacer recaer en las tarifas, el sostenimiento, mejoramiento y ampliación del mismo.
3) Desarticulación institucional entre el financiamiento, la definición de políticas (MinVivienda), la atención de la higiene y sanidad (MinSalud), el cuidado del recurso hídrico (MinAmbiente), además del rol otorgado a las autoridades regionales y locales; esa desarticulación explica los desequilibrios y retrasos en las áreas de saneamiento y en la sostenibilidad del recurso, distanciándose de lo que necesariamente debe ser un enfoque integral. La atención parece centrarse en el tratamiento de aguas y poca problematización se hace de la disposición de basuras. La desarticulación se agrava cuando la atención de las zonas étnicas se deja por cuenta de las corporaciones regionales, un actor institucional que bien puede disculparse señalando que sus prioridades son otras. Además de los ministerios, inciden otras autoridades: "la Regulación compete a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA; Vigilancia de los prestadores a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD. Inspección, vigilancia y control de la calidad del agua a las autoridades sanitarias competentes… El control y vigilancia de recursos hídricos a autoridades ambientales del orden territorial".
4) Una percepción muy homogénea de país, interpretada exclusivamente desde la visión urbana y de los estratos altos, ha llevado a desconocer las realidades rurales y de los territorios, planteando reglamentaciones y normas inaplicables en estos últimos que constituyen un obstáculo para invertir recursos públicos y vislumbrar soluciones técnicas.

La atención en los asuntos de cobertura y calidad y en las alternativas meramente tecnológicas, no puede llevar a desapercibir el impacto de un problema estructural, relacionado con la responsabilidad de la atención del servicio y las características dadas a los prestadores. En efecto, desde la Constitución Política de 1991, desarrollada por la Ley 142 de 1994, y por el esquema de la descentralización, la responsabilidad del servicio de agua y saneamiento recae sobre los municipios, lo que por falta de recursos financieros y por falta de capacidad de gestión de éstos, acentuaría las brechas sociales. Igualmente, al definirse una concepción según "la demanda", que lleva a la privatización de los prestadores y sustenta la responsabilidad de la sostenibilidad del servicio en esquemas tarifarios, se apuntalan más las

inequidades rural urbana y con las zonas más marginales. Esto conduce naturalmente a la gran "atomización" de 15.000 prestadores, con dificultades para la vigilancia, y grandes brechas entre los tipos de calidad de la oferta, amén del déficit en que se incurre por $62 billones. La probabilidad de que la carencia de recursos se subsane por el SGP y por la participación en la bolsa de la Ventanilla Única Regional, es meramente teórica. Debe discutirse si el esquema institucional para las regiones rurales más dispersas y marginales puede ser el mismo que para las demás regiones del país.

Por si fuera poco, hay además un asunto relacionado con lo geográfico y territorial que obliga a insistir en la necesidad de enfoques muy diferenciales. La disponibilidad del recurso agua y las oportunidades para el saneamiento no son las mismas en la zona andina con altas precipitaciones, que en las zonas más cálidas, planas y tropicales; no son lo mismo Pijao, Quindío, que Dibulla, La Guajira -para citar ejemplos caprichosos- aunque ambos municipios sean muy rurales y pobres: en Pijao es alta la precipitación y fácil la evacuación de aguas; en Dibulla no llueve y es muy difícil la evacuación de las aguas. En este último municipio, la pobreza se potencia por el efecto de los "servicios medioambientales" y deben adicionarse factores culturales en relación con la conciencia comunitaria del saneamiento y de los recursos naturales del territorio. Ha de agregarse la duda acerca de si la atención de un "recurso público" -según lo reconoce el Plan, sin avanzar en consideraciones de lo que este reconocimiento implica - pueda hacerse desde la perspectiva de prestadores privados.

Subrayemos, entonces, que el tema de agua y saneamiento, en su tratamiento, debe tener un enfoque muy diferencial y participativo, no reduciéndose meramente a las estrategias de "focalización", dado que los municipios y las zonas rurales requieren otros diagnósticos, otras soluciones, otra administración y otros respaldos del nivel central, que no pueden reducirse a simples fórmulas de un subsidio único.

- **Sobre los objetivos**

"General: Asegurar acceso al agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, su gestión sostenible, a través de soluciones tecnológicas apropiadas, con participación activa de comunidades."

Estratégicos: 1. Fortalecimiento institucional; 2. Mejoramiento de planeación a nivel territorial; 3. Soluciones adecuadas a condiciones particulares de los territorios; 4. Asistencia técnica permanente y promoción del uso adecuado del agua; 5. Articulación intersectorial.

- **Sobre las estrategias**

El Plan presenta cuatro líneas estratégicas, a saber: a) promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales); b) participación activa de comunidades; c) Asistencia técnica y promoción de las capacidades organizativas; d) esquemas diferenciales para estos servicios (incluidos en el "Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Rural", Decreto 890 de 2017).

Se encuentra la propuesta de las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecimiento institucional, en el sentido de mejorar el desempeño de las autoridades sectoriales.
2. Ajustes normativos, en cuanto a que lo rural no puede restringirse a acueducto y alcantarillado y puede garantizarse con soluciones individuales o alternativas, como acueductos veredales.
3. Reglamentación sectorial para prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, en términos de condiciones diferenciales para vigilancia, trato diferencial de prestadores rurales.
4. Reformas normativas o legislativas que faciliten el flujo de recursos públicos, la eliminación del permiso de vertimientos y remplazar el trámite de concesión de agua por un registro usuarios de cuenca, a soluciones individuales en lo rural disperso, contratación social para proyectos de agua y saneamiento básico, como herramienta de fortalecimiento comunitario.
5. Fortalecimiento de planes departamentales de agua (PDA), priorizando la focalización para municipios de las Zonas Mas Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), o que cuenten con PDET que hayan priorizado intervención en agua y saneamiento.
6. Fortalecimiento de municipios y distritos para que cumplan de manera efectiva sus obligaciones, de manera que puedan prestar apoyo efectivo, con impacto en el fortalecimiento de las comunidades organizadas, en:
    a. Planes de gestión de los prestadores que no alcancen los estándares de calidad, micromedición y continuidad
    b. Mejoramiento de la vigilancia diferencial.
    c. Identificación de proyectos de infraestructura y de asistencia técnica prioritarios.
7. Mejoramiento de la planeación en el nivel territorial, por medio de la asistencia técnica y acompañamiento.
8. Soluciones adecuadas a las condiciones particulares de los territorios.
9. Articulación con la academia, donantes, cooperantes y estrategias de responsabilidad social empresarial: en el primer semestre de 2019, el MinVivienda definirá una metodología para la articulación en territorio que permita focalizar territorios prioritarios, obras por impuestos en las ZOMAC, programas de responsabilidad social empresarial y cláusulas contractuales de programas de beneficios a la comunidad,

como los existentes entre empresas petroleras y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), promover una estrategia de formación profesional.

Desde este análisis se evidencian algunos aciertos: el Plan acentúa un enfoque diferencial y plantea que las soluciones en lo rural disperso y en los territorios marginales no puede ser las mismas que en las ciudades; para esto emprende una drástica reforma de la normatividad, en el tipo de soluciones que puedan canalizar recursos públicos, en la promoción a soluciones tecnológicas adecuadas, en el reconocimiento a los prestadores. Parte de definir acciones que reversen la desarticulación institucional. Asume que no basta con la construcción de proyectos, sino que en agua y saneamiento es decisiva una asistencia técnica permanente. Concede decisiva importancia a la participación comunitaria e implícitamente reconoce que los "proyectos base" son apenas una línea de partida, sujeto a acuerdos y concertación con las comunidades, que tienen un mejor conocimiento de esas realidades. Acorde con los escasos recursos, las metas son más ajustadas. Tal vez cifre expectativas inciertas en la acción de gremios y la academia, pues no destina recursos a la investigación alternativa y al fortalecimiento de las acciones de atención. Se es pragmático en sugerir apenas una "estrategia de intervención" y en avanzar en "manuales de procedimiento", sin que el Plan sea una real programa de implementación, implícita las grandes dificultades de recursos y de capacidad gestora de los municipios y de articulación de las diferentes entidades.

No obstante lo anterior, al no oponerse al diseño institucional, el Plan apenas sugiere un fortalecimiento de la acción institucional y no un replanteamiento de ese esquema para que realmente sea operativo. Tampoco, aparte de la consabida estrategia de focalización para las ZOMAC y los municipios PDET, replantea el esquema de financiamiento, aceptando que este difícilmente puede depender de lo tarifaria y que exige una radical transformación del esquema de participaciones. Reconoce la importancia de soluciones alternativas, pero poco avanza en mostrar la gran heterogeneidad de formas existentes de solución y que podrían ser reforzadas con fondos especiales y proyectos de investigación especiales.

Sobre la falta de avanzar en diagnósticos más diferenciales, a partir de explicitar que tan solo se ha diagnosticado el 5% de las realidades rurales, señalemos que si bien el Plan habla -de una manera general- de avanzar hacia las soluciones individuales y colectivas, diferenciadas de las propiamente institucionales, y de adecuar las normas para avanzar en esas soluciones, por la falta de ese diagnóstico más detallado y diferenciado, no se llega a una propuesta de lo que pueden ser esas soluciones y qué programas se podrían adelantar.

- **Sobre las metas**

Para cumplir Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el país prometió en 2015 que estaría cubierto por un sistema de acueducto las 24 horas, agua que saldrá del hogar a través de un

sistema de alcantarillado que desembocará en una planta de tratamiento y allí se limpiará de nuevo, para regresar casi pura a las fuentes. Son 17 medidas que incluyen la disminución de la pobreza y el combate al cambio climático. El punto 6 (de agua y saneamiento) es el más ambicioso y crudo: garantizar a 2030 disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos. La real meta del gobierno es alcanzar el 53% de saneamiento (partiendo de 42%) y 68% de agua las 24 horas (partiendo del 38%), al 2030. Aumento de cobertura nacional de agua 78% (parte de 72%) en lo rural, 99% (parte de 95%) en lo urbano, con una inversión de $ 800 millones de pesos.

Para ello, se propone un esquema de focalización en las subregiones PDET, así: entre 2019 y 2020: 9; de 2020 a 2022: 28; de 2022 a 2026: 64; de 2026 a 2032: 69, hasta alcanzar los 170 municipios. Al efecto se propone un presupuesto total de inversión aproximado de $ 240.000 millones en los 15 años: $31.232 para gestión de proyectos; $84.665 para fábrica de proyectos; $1.235 para inversión en agua; 1.046 para saneamiento y $81.430 para fortalecimiento comunitario. De esta manera, en el periodo 2018 a 2032 se espera alcanzar un cubrimiento de 254.010 personas en agua y 228.099 personas en saneamiento, según cuadro de regiones PDET (pag. 59).

- **Algunas propuestas alternativas**

Para pensar en soluciones diferenciadas según los contextos, es necesario comprender las particularidades de las soluciones individuales, las colectivas y las institucionales. Las individuales son soluciones que los hogares rurales hacen con recursos propios, acopiando tradiciones y conocimientos de las regiones; suelen tener limitaciones de diseño y recursos, por lo que no son las más eficientes, pero sí solucionan transitoriamente aspectos del acceso; la falta de reconocimiento institucional a estas soluciones, impide que se avance en su perfeccionamiento y generalización. En esta categoría se adscriben: pozos profundos y pozos artesanales, reservorios, cosechas de agua, fuentes de aguas vivas movidas por ariete, electrobombas o conducidas por acequias de gravedad, reservorios en tierra, casquetes esféricos, tanques plásticos de 500 o 1.000 litros, tanques en cemento, tanques elevados en cemento o plástico, etc.

En temas de saneamiento figuran el enterramiento, quema, selección y compost de basuras, lombricultivos. En aguas servidas el vertimiento en campo, vertimiento directo a fuentes de agua, pozos sépticos, biodigestores, plantas de tratamiento con plantas bio-remediales. En tratamiento de aguas hay tratamiento con piedra lumbre, simplemente hervida, filtrada y desarenada, potabilizada. En general un mejoramiento de algunos de estos sistemas, contribuye a aliviar penurias y carencias de los pobladores, que carecen de recursos financieros y de alternativas, que pueden parecer insignificantes, pero que sí tienen un impacto importante, mejorando las condiciones de vida de los hogares, de manera inmediata,

quedando a la espera de la improbable llegada de las soluciones más eficientes. A esto refieren seguramente las soluciones tecnológicas adecuadas a las realidades regionales .

Las soluciones colectivas se refieren al aprovechamiento colectivo de recursos comunales escasos como el agua y que al atenderse de manera colectiva encuentran pronta solución y reducen costos. Supone organización y liderazgo -muchas veces informal- por parte de las pequeñas comunidades. Son soluciones que algunas veces existen consuetudinariamente y que con frecuencia revierten en conflictos por el derecho de "servidumbre". En general los diseños suelen ser muy improvisados, ineficientes y de poca calidad, pero también pueden dar lugar al empoderamiento organizativo de las comunidades que incluso pueden llegar a estipular acuerdos espontáneos y códigos de un manejo sustentable de los recursos naturales. En estos casos afloran muchas innovaciones espontáneas por las comunidades y repercute en la calidad de vida al evitar conflictos entre los mismos.

Las soluciones colectivas incluyen desde improvisadas represas de la que toman agua decenas de hogares con rústicas mangueras, como en municipios de laderas andinas, pero también chorros colectivos a los que acuden las familias de un asentamiento a tomar el agua y transportarlas en galones y porrones plásticos. También hay jagüeyes colectivos de los que toman agua muchos hogares transportándola en burro y un mayor acopio de agua los libera de las penurias en los largos veranos, como en la costa Atlántica. A veces, con recursos accidentales, se construyen tanques elevados para el almacenamiento de agua, que no da lugar a acueductos con administración formal, como en el caso del "tancón" en Turbo, en el Urabá antioqueño. Nuevamente una mayor disponibilidad de recursos y asesoría técnica permite aumentar la cobertura y hacer más eficiente el servicio.

A partir de esas "soluciones antitécnicas", diseños tan elementales como el colaborar en el revestimiento de los pozos profundos -"anillado" se les llama en la costa atlántica- o de los pozos en tierra, evitando las filtraciones, la mejora de las pequeñas represas; la contribución con manqueras y tanques plásticos de mayor capacidad o el cercamiento de las fuentes de agua; la promoción de arietes y electrobombas, para el caso de pobladores y comunidades de muy escasos recursos, son soluciones no definitivas, pero que en todo caso representan una forma de alivio que, particularmente, denotan que estas problemáticas y pobladores no están en el completo olvido. Esos programas se pueden complementar con la promoción de pozos sépticos y particularmente con diseños de filtrado y tratamiento de aguas, a la manera en que, como simple programa de extensión, que no de agua y saneamiento, lo ha hecho por décadas Federación Nacional de Cafeteros (Fedecafé).

Aunque no sea la solución más sustentable, el desarrollo de la industria plástica con los tanques y mangueras, y particularmente la disposición de maquinaria, como tractor y palas mecánicas para la apertura de pozos y de pequeños diques y represas -cosecha de aguas se les llama en la costa Atlántica- y últimamente complementadas con el auxilio extraordinario

de los paneles solares y las electrobombas, constituyen la oportunidad de una solución más inmediata, viable, económica y flexible.

Es más parcial el conocimiento y el diseño de formas de filtrado, purificadores, cocinas ecoeficientes, biodigestores, plantas de tratamiento con flora de remediación. Las composteras y lombricultivos, que deben acompañarse de una cultura de selección en la fuente, son alternativas económicas, pero que dependen particularmente de un refuerzo cultural y de capacitación. La experiencia muestra que más que la dotación y el financiamiento, las ineficiencias estriban en el diseño e instalación de equipos.

Por lo antes dicho, aparte de avanzar en la exploración de alternativas y mejoramiento de los diseños tecnológicos, a un nivel muy básico, se requiere de programas de fondos subsidiados para la compra de paneles y electrobombas, para la construcción de pozos y reservorios, de bancos de maquinaria, como iniciativas de solución individual por cuenta de los municipios. En consecuencia se sugiere adelantar las siguientes estrategias:

- Un programa de investigación e innovación en pequeña escala, que mejore esos diseños, que sugiera cuáles son las alternativas más elásticas y económicas, y que asuma como prioridad la búsqueda de soluciones de tratamiento y purificación de aguas.
- Un programa de dotación de bancos de maquinaria a los municipios más rurales, para que colabore en la construcción de soluciones individuales y colectivas.
- Un vasto programa de asistencia técnica y acompañamiento integral a los programas de agua y saneamiento, a la manera de la extensión agropecuaria, pero de una manera completamente especializada en sanidad, medio ambiente, diseños y gestión. La estrategia ha sido concebida en el Plan pero falta concebirla de una manera centralizada.
- Reconocimiento institucional de estas iniciativas flexibles y dinámicas.
- Fondos de fomento y rotatorios para los hogares y de financiamiento subsidiado a los municipios con cofinanciación de los gobiernos nacional y regional

Eje temático 3. Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa

En este eje se encuentran los siguientes planes:

- ✓ Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.
- ✓ Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.
- ✓ Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
- ✓ Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
- ✓ Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

A continuación, se encuentran los análisis críticos de los cuatro primeros planes.

3.1 Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural

Experta: Sandra Patricia Villalobos Tovar
Enfermera, especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, máster en Políticas Públicas y Sociales con altos estudios en Innovación Social y Liderazgo en Gobierno. Consultora independiente en inclusión productiva e innovación social.

- **Concepción y sentido estratégico del Plan**

El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa rural – PLANFES-, busca responder a los compromisos relacionados con la necesidad de establecer un "modelo de economía solidaria como una alternativa práctica y de resultados probados en la solución de las principales problemáticas surgidas del conflicto; y forma parte de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral acordada"[23]. A su vez, el documento CONPES 3932 de junio de 2018 establece los compromisos medibles para dar cumplimiento al Acuerdo Final firmado entre el Gobierno nacional y los excombatientes de las FARC en noviembre de 2016.

[23] PLANFES, pág. 4.

La formulación del PLANFES, ocurre luego de un proceso de articulación y coordinación iniciado en el 2017 con diversas entidades públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, lideradas por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – UAEOS – y en respuesta a los compromisos generados desde el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la Equidad* integra, desde el punto de vista institucional, aspectos generales correspondientes a la filosofía de la economía solidaria como aportante al cumplimiento de los objetivos del Plan, bajo la responsabilidad del Ministerio del Trabajo y en coordinación con la UAEOS, tal como ésta entidad señala en el documento institucional de análisis del Plan Nacional de Desarrollo: "La asociatividad solidaria le aportará al objetivo principal del plan nacional de desarrollo: una Colombia con más bienestar, con menos desigualdad de resultados y con mayor equidad de oportunidades" [24].

En ese sentido, teniendo en cuenta que la UAEOS es la entidad que operaría el PLANFES, se puede observar su articulación al plan nacional de desarrollo desde el Pacto por la Equidad: Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos, acelerando la inclusión productiva. Igualmente, en el Objetivo 6 de las Bases del PND de afirma: "[f]omentar emprendimientos del sector solidario como mecanismo de política social moderna que promueve el empoderamiento, la autonomía económica y social de las comunidades, buscando la reducción de la dependencia del gasto público social"[25].

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS -, el PLANFES se relaciona con casi la totalidad de los 17 objetivos y con el plazo definido para el cumplimiento de estos objetivos hasta 2030. Su relación directa se prevé con los objetivos: 16: "Promover sociedades en PAZ, inclusivas y sostenibles" y 8: "Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo; y el trabajo decente para todos/as".

Desde el punto de vista político, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ha recibido críticas en la opinión pública sobre

> […] que no haya recursos adicionales para implementar el acuerdo de La Habana […] que reflejan un espíritu contrario al acuerdo de paz con relación a la reforma rural integral, que buscaba políticas de inclusión agraria y de redistribución de la tierra de los campesinos y regiones que han padecido el conflicto armado […] que está mucho más enfocado en dinamizar el desarrollo y la productividad del campo desde una estrategia de la regularización de la propiedad y desarrollo de "cluster", cadenas de valores agroindustriales, que nada hablan de la economía campesina, ni de la pequeña economía agraria, ni de la propiedad de la tierra, ni de crédito para los pequeños campesinos […] que

[24] www.orgsolidarias.gov.co
[25] Ibid.

tampoco hay metas de restitución de tierras, uno de los componentes más importantes en reparación[26].

Las críticas plantean retos significativos a la implementación del PLANFES en cuanto a la garantía de los recursos, los cuales quedaron asignados de manera transversal y no como se definió en el Acto Legislativo Nº 2[27] para el AF, que obliga a incluir un componente específico para la Paz en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo para los próximos 20 años[28]. Igualmente ocurre frente a la garantía en el acceso a la tierra, el acceso a mercados y la articulación interinstitucional, elementos fundamentales al pensar la implementación futura del PLANFES.

- **Síntesis de estrategias, metas, objetivos y recursos**

El PLANFES se plantea en tres escenarios de cobertura territorial, desde donde se asigna el presupuesto, a saber: Escenario 1: 675 municipios ($75,2 billones); Escenario 2: 310 municipios ($35,9 billones) y Escenario 3: 85 ($9,8 billones) municipios[29].

Los criterios de selección de los municipios se relacionan con: a) Espacios territoriales de capacitación y reincorporación (26); b) Municipios ubicados en zonas más afectadas por cultivos de uso ilícito (26); c) Municipios que hacen parte del programa de desarrollo con enfoque territorial –PDET-(170); d) Municipios priorizados por la Alta Consejería para el Posconflicto (616). Igual se considera un grupo de municipios (52) que están incluidos en redes apoyadas y financiadas por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. Se observa al respecto que en la descripción de los municipios por escenarios, que también hacen parte de las metas del plan, no se precisa a cuáles se hace referencia en cada caso.

Las poblaciones a quienes se dirige el PLANFES son las comunidades participantes[30], expresadas en grupos totalmente heterogéneos y diversos. Es decir, va desde grupos de mujeres rurales, grupos étnicos y de excombatientes hasta comunidades campesinas, pequeños y medianos productores, organizaciones formalmente constituidas y grupos asociativos y voluntarios. Este abanico de posibilidades sobre el tipo de población con la cual se desarrollará el PLANFES, puede generar inquietudes sobre a quiénes efectivamente están dirigidos los recursos y se focalizarán los esfuerzos.

[26] Natalia Herrera Durán, *El Espectador*, febrero 11 de 2019. Se recogen opiniones de diversos líderes políticos: Andrés Gil, Juanita Goebertus, entre otros, y llama la atención del gobierno nacional sobre el particular.
[27] El Acto Legislativo Nº 2 para el Acuerdo Final, adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política Nacional.
[28] Artículo 4º. Plan Nacional de Inversiones Públicas, 2019- 2022.
[29] "[…] Es de mencionar que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias recibió como cuota de inversión-PGN 2019 once mil millones de pesos ($11.000.000.000,00) que deflactados a 2016 son nueve mil seiscientos noventa y nueve millones de pesos (9.699.282.322,02)". PLANFES, pag. 16.
[30] Campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores y productoras, mujeres, víctimas del conflicto armado, ex combatientes de las FARC-EP, grupos étnicos, entre otros.

El Plan aporta un análisis de contexto y define a las "organizaciones solidarias", como un instrumento eficaz para lograr una paz estable y duradera en Colombia.

El diagnóstico de las organizaciones solidarias no jerarquiza las categorías de análisis identificadas como problemáticas, sino que las deja al mismo nivel. Al no existir categorías ni relación de causalidad en el análisis, las estrategias propuestas para la implementación del plan tampoco las presentan y el foco de atención del PLANFES se dispersa.

Cabe resaltar que el PLANFES responde a la temática presente en la Plan Marco de Implementación como: "[e]stímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, así como a la asistencia técnica, subsidios, créditos, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral". Este lineamiento centra la atención del PLANFES en el sector rural, las organizaciones solidarias y el soporte institucional para su implementación. No obstante lo anterior; la visión, misión y objetivos estratégicos, no responden a este lineamiento, tal como se presenta a continuación.

La visión definida para el PLANFES se definió de la siguiente manera: "[e]n el 2032 la economía de la solidaridad y de la cooperación se habrá consolidado como *un modelo socioeconómico efectivo para la erradicación de la pobreza extrema* y el mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad y en el campo". Dado que la visión apunta a la erradicación de la pobreza extrema y a la economía de la solidaridad y de la cooperación, los objetivos deben reflejar el avance de esta apuesta estratégica. Sin embargo, en estos no se menciona este alcance, como tampoco en los indicadores y metas subsiguientes.

La misión se orienta a "[a]ctivar las prácticas asociativas solidarias de las comunidades en sus territorios, mediante *la articulación de acciones, la promoción de la cultura solidaria y la consolidación de sus iniciativas empresariales*, para el mejoramiento de sus condiciones de vida en el marco del Acuerdo de Paz". El alcance de esta misión deja como eje del quehacer del PLANFES el alcance misional de la UAEOS. Es decir, no responde al contexto previamente valorado en el marco de los propósitos del Acuerdo Final ni de las poblaciones participantes, a las cuales brindaría respuesta efectiva.

El propósito del PLANFES se plantea como:

> [e]stimular *diferentes formas asociativas de trabajo* de o entre, pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, que *promuevan la autonomía económica* y la capacidad organizativa en especial de las *mujeres rurales*, y que *fortalezcan la capacidad de acceder a bienes* y servicios, la *comercialización de sus productos* y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción".

Puede decirse que el propósito es el alcance real del PLANFES. Se observa que el propósito se centra en pequeños y medianos productores y en especial en las mujeres rurales, lo cual distorsiona nuevamente el foco de lo anteriormente mencionado en cuanto a involucrar a grupos étnicos, comunidades campesinas, población reincorporada, etc.

Las estrategias definidas, que se derivan del propósito, coinciden parcialmente con los objetivos específicos señalados dado que los sintetiza de la siguiente manera:

- Estrategia 1: Identidad y cultura solidaria. Esta estrategia es superada por el objetivo 1: Dinamizar y movilizar las *capacidades de organización de la comunidad* para la generación de soluciones a diversas problemáticas, consecución de recursos y servicios, gestión de proyectos de infraestructura y de equipamiento, y participación en políticas, programas o proyectos.
- Estrategia 2: Autogestión para la generación de ingresos. La estrategia desarrolla de forma casi equivalente el objetivo 2: Establecer *organizaciones solidarias auto gestionadas* y auto sostenibles integradas entre sí y articuladas al desarrollo territorial.
- Estrategia 3: Sinergias Interinstitucionales. Se infiere que integra los objetivos 3 y 4: Cualificar y *articular las acciones de las diferentes entidades* en el fomento de organizaciones solidarias y *Generar disposiciones* que permitan el fomento de la economía solidaria y cooperativa en planes, programas y proyectos; respectivamente.

Según se observa, el propósito del PLANFES no necesariamente se recoge en los objetivos específicos y estrategias, que en línea con la visión y misión planteadas, son, desde una metodología de enfoque de marco lógico[31], los que bajan la política a su posterior instrumentación en resultados, productos, actividades, indicadores y metas.

En los objetivos específicos, desaparece el énfasis en pequeños y medianos productores, así como en mujeres rurales y se vuelve el foco sobre las organizaciones solidarias autogestionadas. Se retoma la necesidad de fortalecer las capacidades, se agrega la articulación de acciones con diferentes entidades y la necesidad de generar disposiciones para la implementación.

Como parte de los lineamientos de política, el documento establece una serie de mandatos expresados en: alcances, criterios, principios y fines; dimensiones y enfoques. Sin embargo, este orden secuencial no define una estructura conceptual, estratégica y operativa lo suficientemente clara y coherente para su implementación.

Las metas del PLANFES se encuentran estructuradas a partir de los escenarios territoriales y la asignación presupuestal. En el escenario 3, las metas correspondientes son: 1) 255 organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas; 2) 1.020 en áreas PDET; 3) 100% de organizaciones solidarias de mujeres creadas apoyadas y financiadas; 4) 680 organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas; 5) 100% de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas; 6) 85 municipios con estrategias de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada. Se corre el riesgo a 15 años de obtener el

[31] Metodología EML para la formulación de proyectos de cooperación internacional, 1969.

mínimo de cobertura y de fortalecimiento para llegar a una meta ambiciosa de construir territorios solidarios (salida propuesta en el modelo de gestión).

- **Articulación intersectorial y entre los ámbitos regional y nacional**

En el PLANFES se menciona, mas no se evidencia, la articulación con los demás instrumentos de la RRI, de la siguiente manera: desde los instrumentos de financiación con el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos, desde las capacidades productivas con el Plan Nacional de Asistencia Técnica Integral, desde los mercados y comercialización con el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización, desde el trabajo decente con el Plan Progresivo de Protección Social y desde los procesos de contratación con el Plan Marco de Implementación. Con los otros planes del Acuerdo de Paz se articula desde las actividades de asociatividad solidaria.

La puesta en marcha del PLANFES se propone desde un modelo de gestión, que parte de la necesidad de intercooperación y articulación interinstitucional[32] y compite en tiempos y temáticas con la ruta de implementación, la metodología de implementación y las disposiciones para la implementación. Es decir, nuevamente la operatividad al igual que la definición estratégica, se ve concurrida por lineamientos que pueden superponerse y fagocitarse entre ellos.

En los ámbitos local, departamental, regional y nacional no se evidencia una articulación efectiva con las autoridades territoriales locales ni sus estructuras subregionales para la aplicación del PLANFES. Sí se valora significativamente el Sistema Nacional de Voluntariado, que si bien es válido en el marco legal y normativo, podría crear paralelismos en la estructura política administrativa vigente y, por lo tanto, complejizar la implementación del PLANFES. La estructura política administrativa (alcaldías, gobernaciones, distritos, resguardos, etc.), encargada del manejo de los instrumentos de planificación, no se ve reconocida en la implementación como interlocutor clave del territorio.

Con respecto a la articulación intersectorial, los lineamientos son poco claros sobre el cómo accederán o mejorarán las organizaciones sociales o fortalecerán el relacionamiento con los diversos sectores de la economía.

El modelo de gestión presenta entradas (Acuerdo de Paz, necesidades PDET, comunidades participantes, organizaciones sociales y solidarias creadas, etc.), pasando por un proceso cíclico que incluye: planeación (caracterización, identificación de riesgos), diseño participativo, monitoreo y ajustes y evaluación, y salidas (territorios solidarios). El modelo de gestión se describe como un instrumento de erradicación de la pobreza extrema; sin embargo, este aspecto no se retoma ni en las salidas del modelo ni en los indicadores y metas,

[32] Intercooperación de entidades públicas, la sociedad civil, las organizaciones gremiales de segundo y tercer grado, la cooperación nacional e internacional, los organismos multilaterales, al sector privado y la academia, por lo cual es vital organizar sus acciones, esfuerzos y recursos a nivel nacional y territorial.

para así evaluar el impacto del PLANFES en la reducción de la pobreza rural en los territorios seleccionados.

Las acciones propuestas en la ruta de implementación y las metodologías de intervención, resultan repetitivas en los énfasis del diseño participativo y aspectos operativos que complementan los elementos mencionados en el modelo.

Finalmente, las disposiciones para la implementación muestran alta exigencia en la capacidad de gestión institucional y política de la UAEOS, para lograr la adecuación y modificaciones del marco institucional y normativo que facilite la implementación del PLANFES. Este aspecto resulta ser el más crítico para la puesta en marcha del plan y el logro de sus resultados.

- **Balance personal, crítico y propositivo sobre el plan**

La planificación se considera una herramienta útil frente a la incertidumbre de solucionar los retos de un mundo cambiante. Sin embargo, el horizonte de su aplicación cada vez es menor ante la rapidez de los cambios del entorno que exigen la adaptación a los mismos e incorporar la innovación como una constante para el logro de un desarrollo rural real. Para ello, se recomienda modificar enfoques de abordaje de las problemáticas rurales y priorizar el enfoque de "Economía de la solidaridad[33]", antes que el de "Economía solidaria[34]", lo cual se propone en la visión del plan, pero no se hace coherente en su desarrollo.

El PLANFES se diseñó en un marco estratégico y político favorable definido en el CONPES 3932 de junio de 2018, donde se establecen los lineamientos de política pública, no así su aprobación e inicio. El cambio de gobierno a partir de agosto de 2018, generó un nuevo plan de desarrollo que exigió su armonización tanto en enfoques como en operatividad. Dada la evidencia observable en el primer año del nuevo gobierno, en cuanto a la resistencia para implementar los acuerdos pactados por su antecesor, esta inestabilidad se convierte en una amenaza para la implementación del PLANFES, puesto que, ya no solo su enfoque, sino las condiciones objetivas que requieren su implementación, no se cumplirían.

No obstante lo anterior, es posible revisar aspectos críticos que hacen compleja la implementación del PLANFES: el concepto de "economía de la solidaridad" presente en el documento, potencia el concepto de "innovación social"[35] inherente a los procesos de generación de ingresos, y propone sus intervenciones para cuatro posibles componentes a saber: aseguramiento de mercados, financiación, mejora o creación de marcos regulatorios y la gestión del conocimiento, para favorecer los intercambios entre y con organizaciones

[33] Razeto, L. *Los caminos de la economía solidaria.* Barcelona: Lumen, pág. 13.
[34] Artículo 2, Ley 454 de 1998.
[35] *Stanford Social Innovation Review* (2011): innovación social es una solución novedosa a un problema social que es más efectiva, eficiente, justa o sostenible que otras soluciones existentes y en la que el valor creado beneficia fundamentalmente a la sociedad en su conjunto más que a individuos concretos. Las innovaciones sociales provienen de individuos, grupos u organizaciones, y tienen lugar en los sectores con y sin ánimo de lucro, así como en el sector público.

diversas. No se debe olvidar que la creación de organizaciones genera cargas tributarias y económicas de las cuales es difícil salir si no se cuenta con ingresos y flujo de caja.

De otra parte, es necesario hacer las siguientes advertencias:

- En un país tan fragmentado por la conflictividad, las desigualdades y las problemáticas sociales es difícil la construcción de confianza para que las alianzas perduren. Por lo tanto, si el gobierno establece el requisito de organizarse como único camino para acceder a la economía solidaria y por lo tanto al PLANFES, se recomienda evaluar instancias anteriores a la formalización, es decir, que se cumpla con los cuatro componentes mencionados anteriormente, con el fin de lograr nivelación económica de las comunidades involucradas y evitar consecuencias indeseables con las intervenciones.
- Los incentivos y estímulos considerados para los creadores de organizaciones sociales y su formalización deben ligarse a la comercialización, al acceso a créditos pagables, a la generación de ingresos y al manejo de las cargas económicas e impositivas proporcionales a su productividad, proporcionales a su productividad, derivadas de la formalización.
- Se debe adoptar una metodología de formulación del plan que ordene lo ya concertado con las diversas entidades participantes, defina las prioridades y dé coherencia a los componentes y temáticas abordadas, generando causalidad en sus análisis y prioridad en sus intervenciones, según sea el nivel de importancia otorgado a partir de las problemáticas y/o estrategias identificadas.
- El PLANFES debe responder a las temáticas solicitadas en el Acuerdo Final y no solamente a los aspectos misionales de la UAEOS. Esto significa que las comunidades participantes deben contar con la caracterización y problematización incorporada en el mismo, con el fin de que las apuestas, así como los objetivos, líneas de acción, productos, indicadores y metas respondan a lograr cambios orientados al contexto real de las comunidades y las personas allí involucradas[36].
- El diagnóstico del sector rural debería hacer explícita la reactivación de las problemáticas de inseguridad, en especial para los líderes sociales que además serán visibilizados al crear y fortalecer sus organizaciones; por lo tanto, deben tenerse en cuenta mecanismos de protección y acciones efectivas para reincorporados y participantes del plan, que les permita conservar la vida.
- Las apuestas identificadas en los tres escenarios operativos presentan criterios sobre los cuales no es clara su priorización: “Necesidades reales”; “Énfasis en PDET” y “Tope presupuestal”. Esta priorización no hace explícito el análisis previo ni el cruce de causalidades que justifiquen la selección de unos municipios y otros no. Se

[36] Línea de acción. Directriz o criterio de orientación que reviste la mayor importancia relativa, al señalar las acciones esenciales a efectuar para alcanzar metas y objetivos específicos. En la vertiente obligatoria, la línea prioritaria de acción direcciona las acciones fundamentales de los proyectos.

propone alinear los criterios de selección de los municipios para evitar exclusiones que, en lugar de cerrar brechas de desigualdad, las incremente. De igual forma, esta distribución llevaría fácilmente (como en efecto ocurre para el 2019)[37] a que el gobierno nacional opte por el escenario 3 y manejar las asignaciones solo por el tope presupuestal, llevando a menor cobertura de municipios y, por ende, a menos impactos territoriales del PLANFES.

- Un elemento estructural para la implementación del PLANFES, es la gobernanza[38], la cual puede ser interna (organizadores, administradores y operadores del plan) y externa (grupos de interés y/o actores por fuera de la administración del plan) con que se cuente. Dadas las disposiciones para la implementación mencionadas en el documento, se hace necesario realizar adecuaciones normativas e institucionales para su puesta en marcha. Estas adecuaciones exceden el control de la UAEOS, están sujetas a la voluntad política de diversos actores y afectan directamente la gobernanza del plan.
- Los aspectos más significativos de esta falta de gobernanza son: el PLANFES será liderado por una entidad (UAEOS), que si bien es la más idónea desde su misión, ha sido menguada en su capacidad y autoridad institucional: no es cabeza de sector, no formula políticas, no posee regionales ni oficinas territoriales, no pose suficiente personal ni presupuesto, entre otros. Sin embargo, la UAEOS puede aliarse con municipios, gobernaciones o universidades u otras ONG para operar el PLANFES, mientras gestiona las modificaciones normativas. Ocurre algo similar con la Superintendencia de la Economía Solidaria, adscrita a MinHacienda y no a la UAEOS, como se mencionó anteriormente, y que, según el PLANFES, "no posee esquemas de delegación a gremios u otros entes con capacidad para descentralizar la labor misional".
- En el PLANFES, la estrategia de comercialización está asignada al Ministerio de Agricultura y el acompañamiento de la UAEOS no evidencia este vínculo como parte de su accionar[39]. Las organizaciones se crean y de manera autónoma se insertan en el mercado, preferiblemente como administradores de los centros de acopio. Para ello, un enfoque de mercados inclusivos y comercio justo debe ser el primer eslabón a analizar dentro del modelo de gestión en los territorios, con el fin de reducir la proliferación de organizaciones que crean emprendimientos sin mercados asegurados o sin posibilidades reales de insertarse o permanecer en el mismo.

[37] Ibid.- Pág. 16. PLANFES.
[38] La gobernanza se define como "las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios". http://territorioindigenaygobernanza.com/web/que-es-la-gobernanza/. En la gobernanza de proyectos se prevén formas horizontales de trabajo a partir de la implementación de mecanismos e instancias de comunicación y diálogo permanentes.
[39] El indicador definido en Mercadeo para la UAEOS en el PLANFES consiste en: porcentaje de organizaciones solidarias creadas y apoyadas que administren los centros de acopio y promoción en los productos del campo.

Por último, el PLANFES es un instrumento pertinente y necesario que no responde, así como está, a las necesidades que declara; no cumple su promesa frente al Acuerdo firmado, dado que no es claro el involucramiento directo de la población reincoporada y deja abierta la puerta a "pequeños y medianos productores", enviando un mensaje distinto al que se requiere. La capacidad institucional para liderar la articulación es un imperativo, así como el reconocimiento de la estructura territorial de la ruralidad. Con base en los ajustes requeridos y el presupuesto prometido, el PLANFES aportaría de manera significativa a la implementación de los Acuerdos y a la Paz Territorial.

3.2 Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación

Experto:
Alonso Correa Toro
Sociólogo, con Maestría en Desarrollo Social. Profesor asociado de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia.

- **Síntesis del sentido estratégico del Plan**

Es necesario entender el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación en el contexto de la Ley general de extensión Nº 1876 del 29 de diciembre 2017, llamada Ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), de la cual el presente Plan es sólo un desarrollo, que repite conceptos y páginas completas[40]. De esta forma, se asume, como elemento central, que la expedición, socialización y reglamentación de esa ley es expresamente un cumplimiento de los Acuerdos de Paz[41]. Se recordará que la Misión Rural recomendó abordar el tema de la extensión como un asunto neurálgico para el sector agrícola y que el Censo de 2015 encontró que solo el 10% de los productores recibía asistencia técnica. La Misión indicó que,

> […] el servicio de asistencia técnica ha sufrido un fuerte debilitamiento luego de eliminar el SINTAP[42]. Su cobertura es 10% de productores, se presta bajo una visión lineal, se ignora el papel de los productores en la investigación y la experimentación, se carece de un enfoque de conformación de redes y se hace uso muy limitado de las TIC. La asignación de recursos se hace con convocatorias poco apropiadas, que implican exceso de

[40] Ver Marco conceptual, pags. 15-17.
[41] "Para cumplir lo pactado en el Acuerdo Final de Paz, el MADR realizó un ajuste normativo a través de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017". Pag 14.
[42] Se refiere al Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria.

> procedimientos y falta de continuidad en la provisión de los servicios correspondientes; el aporte departamental y municipal sigue siendo muy pequeño.

El Censo concluyo que,

> solo 8% de los propietarios accedió al crédito, el 10% a asistencia técnica, sólo 16% contaba con maquinaria y 16.8% con instalaciones, pero la maquinaria era obsoleta y se concentraba en las unidades agroindustriales. Si bien el 93.6% tenía acceso al agua, sólo el 18% (0.5% del área) usaba riego, particularmente en grandes predios.

Así que la discusión sobre innovación-capacitación-extensión, es decir la reforma a la ley 607 del 2000, es un asunto estructural del agro y no como algo que competa exclusivamente con los planes relacionados en el Acuerdo Final.

Otra afirmación que da cuenta del propósito explícito del presente Plan en reescribir la historia, cuando exalta el programa de Agro Ingreso Seguro como "uno de los principales hitos históricos de la ATA[43]" (pag. 13), sin cuidarse de entrar en consideraciones acerca de cómo una herramienta de "compensación económica" para los grandes productores se relaciona con la extensión y si hay el propósito de generalizar esa herramienta a los pequeños productores, particularmente a los de zonas PDET.

- **Sobre el diagnóstico**

La parte más consistente del presente Plan es la que avanza en los diagnósticos generales y nacionales sobre la temática, pero sin que esos diagnósticos refieran expresamente a lo que ocurre en las zonas PDET con la innovación-capacitación-extensión. En ese diagnóstico se explícita el real alcance de cobertura. Según la Misión Rural, "el 87% de los productores utilizan modelos de ACFC[44]. Según el CNA[45] (2014), el 16% de esta población recibió asistencia técnica, atendiendo 502.009 personas". Además se hacía énfasis en la falta de continuidad, permanencia, pertinencia, integralidad, el desfinanciamiento y la nula participación local y regional en los aportes, el desaprovechamiento de las TICs, la desarticulación entre investigación-capacitación y extensión en los ATA (pags. 22-24).

También se hacen críticas al "enfoque" dominante en extensión. Hay razón cuando se sugiere que, del exclusivo "transferencismo", se debe avanzar hacia la formación en capacidades, asociatividad, planeación, acceso a los servicios, formación de redes, reconocimiento a la intervención de los productores en la generación de tecnologías. En consecuencia, se menciona la necesidad de una "innovación participativa", dada la importancia de los conocimientos y experiencias locales, reconociendo la vigencia de la filosofía de "productor a productor", para lo cual se propone un

[43] Se refiere a la Asistencia Técnica Agropecuaria.
[44] Se refiere a agricultura campesina, familiar y comunitaria.
[45] Se refiere al Censo Nacional Agropecuario.

> [n]uevo enfoque y sus cinco aspectos: 1) Desarrollo de las capacidades humanas integrales, 2) Desarrollo de capacidades sociales integrales y fortalecimiento de la asociatividad, 3) Acceso y aprovechamiento efectivo de la información de apoyo, adopción o adaptación de tecnologías, etc., 4) Gestión sostenible de los recursos naturales y 5) Desarrollo de habilidades para la participación. (Pag. 51).

Así mismo, el Plan recoge lo acordado respecto de la importancia del rescate y mejoramiento de semillas, pero se sospecha que es un añadido de última hora en la formulación inicial del plan de asistencia, dado que los párrafos relacionados con las semillas están en letra y color diferente. Sobre este asunto, lo único que se destaca es que se destinarán $10.000 millones al fortalecimiento de las organizaciones locales encargadas del rescate y mejoramiento de semillas, y que con esa meta se satisface el propósito de un programa que debe ser más ambicioso, contemplando estrategias de investigación y de aplicación de una normatividad protectora.

Aunque el Plan debe orientarse a la población de las áreas PDET, no hay ningún diagnóstico de las características de los usuarios en estas áreas, aparte de considerar que se ubican en "zonas rurales dispersas".

- **Sobre la propuesta estratégica del Plan**

Se afirma que el Plan fue redactado como especial para las regiones PDET, pero en nada se aparta de la ley del SNIA. Esto se sustenta en el sofisma de que la reglamentación, socialización e implementación de la Ley constituye en sí mismo un cumplimiento de lo acordado. Así que partiendo de aquel diagnóstico general, tras expresar unos objetivos generales, concreta las estrategias de implementación, define una serie de metas generales, y al final señala cómo estas estrategias y metas se inscriben en las zonas PDET y se corresponden con el Pan Marco de Implementación.

Los objetivos se orientan a la "[p]rovisión de bienes y servicios para convertir las actividades agropecuarias en fuente de riqueza para los productores", por medio de

> […] brindar servicios de apoyo y acompañamiento integral que correspondan a necesidades de los productores, a las condiciones de los mercados […] garantizar el uso sostenible del suelo y los recursos hídricos, gestión de riesgos de mercado y cambio climático […] incrementar oferta de recursos financieros que posibiliten la permanencia de los jóvenes.

De manera más detallada se proponen objetivos como

> [f]ortalecer los modelos de formación del recurso humano, incluyendo la incorporación de los enfoques de género, diferencial y territorial, con un rol más activo de las universidades […] Habilitar prestadores de servicio calificados e idóneos […] Profesionalizar el servicio […] Evaluar los estándares de calidad […] Promover la colaboración de redes […] valorar la línea base de adopción […] Diseñar indicadores de calidad, pertinencia y cobertura […] Promover el desarrollo de capacidades con enfoque de género, étnico y diferencial, en proyectos productivos, planes de vida y desarrollo comunitario, abarcando no solo las

> capacidades técnicas sino también multiplicidad de conocimientos, prácticas culturales y ancestrales, y habilidades en gestión, ejecución, seguimiento y evaluación […] Incrementar la incidencia en las cadenas de valor […] y metodologías de trabajo colaborativo.

Estos objetivos de concentran en tres estrategias singulares: Estrategia 1: definición del marco regulatorio del SNIA, instrumentalización de los tres subsistemas propuestos, socializar la ley**.** Estrategia 2: fortalecimiento de las capacidades regionales y nacionales para implementar el SNIA. Estrategia 3: prestación del servicio de extensión agropecuaria con cobertura y calidad.

Finalmente, el Plan establece unas metas generales:

> El presente Plan propone para 10 años atención de 2.283.750 productores, de los 3.137.561 que hacen parte de la ACFC. Representa 74,1% de las UPAs[46], 22,5% corresponden a grupos étnicos […] Universo establecido por el MADR, de 1.600.000 productores en áreas rurales y rurales dispersas, se ha atendido el 35,7 % (561.187 productores, MADR 2013) […] En 2027, los productores familiares y comunitarios, tendrán acceso a un servicio de calidad, pertinente y vinculado a los procesos de investigación y desarrollo tecnológico.

La ficción de que la reglamentación del SNIA es un cumplimiento del Acuerdo Final lleva a establecer qué actividades en lo sucesivo podrán financiarse con recursos del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA) y cuáles no, y realiza la estimación del costo de atención de usuario por año.

Dado que no hay un diagnóstico de las áreas PDET y a pesar de que se reitera el carácter diferencial, según costumbres, etnias, género, etc., tanto en el enfoque como en la manera general de prestación del servicio, la atención para las zonas PDET tendrá similares características a las de todo el país. Lo exclusivamente diferencial de la propuesta estriba en la prioridad dada a la focalización de estas áreas,

> […] dadas las restricciones fiscales, la cobertura se debe hacer de manera gradual, priorizando los municipios PDET. Se propone la atención, en los primeros 5 años, de la totalidad de los usuarios de la ACFC de los 170 municipios PDET. Paso a seguir, del año 6 al año 15 es la cobertura total de productores de la ACFC de los restantes municipios.

Así mismo, se establece que inicialmente el subsidio cubrirá el 100% y se dictamina que al formular los planes departamentales de extensión agropecuaria (PDEA), obligatoriamente incluirán lo que participativamente se concertó en la formulación de los PDET, sin considerar si esa tarea de discutir el carácter de la asistencia técnica y el incluir proyectos de asistencia técnica hizo parte de la formulación de las PDET.

[46] Se refiere a unidades de producción agropecuaria.

Con la intención de mostrar que se atiende a la implementación del Acuerdo Final, se mencionan compromisos establecidos en el Plan Marco de Implementación[47], se señalan recursos de inversión que exigirá su cumplimiento y se establen metas a atender en las zonas PDET[48].

- **Análisis crítico de los aspectos estratégicos del Plan**

Debemos advertir, que el destacar la importancia de tareas conexas y complementarias de las extensión no puede ser excusa para que las actividades relacionadas propiamente con la "asesoría", entendida como la solución directa de problemas de enfermedades y del mejoramiento de la producción, en cada unidad de producción, y el acompañamiento a "proyectos productivos", lleguen a ocupar un lugar secundario, dado que estas son las labores especialmente demandadas por los pequeños productores y los productores de las zonas marginales. Estas son actividades que, más que ponerlas a competir y jerarquizarlas, llevan a considerar lo exigente de la actividad de extensión y el requerimiento de personal adicional, y no optar porque todo mejora si cada vez, con más escasos recursos, simplemente se opta por "cambiar de enfoque"[49].

Igual consideración merecen los llamados a priorizar las actividades de "sostenibilidad productiva" y "agroecología", pues no se trata solamente de que en la capacitación se enfaticen esos enfoques, sino que las capacitaciones deben acompañarse de un vasto programa de investigación estratégica en reconversión productiva, detección de saberes y recursos locales.

El compartir algunos esbozos de la propuesta del Plan en relación con el enfoque no puede llevar a desapercibir que lo cardinal es un debate indispensable con la Ley del SNIA y, por tanto, con un Plan que se soporta literalmente en la misma. Se enumerarán a continuación esos aspectos.

  - **La arquitectura institucional y el sentido de lo público:** el aprovechamiento de la Ley para reposicionar intereses institucionales particularistas, específicamente de AGROSAVIA, a la que se le da un protagonismo no sustentado en la labor de extensión que hasta el momento ha realizado. AGROSAVIA, Colciencias hoy MinCiencias, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Ministerio de Educación se asumen como los líderes de los subsistemas del SNIA. Se puede sospechar que se

[47] Que comprometió con: "1) Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de semillas, 2) Servicio público de extensión agropecuario (que se cumple con % que reciben)."
[48] "El número de UF de la ACFC en municipios PDET es de 181.295…meta del 2019 de 3.333 beneficiarios".
[49] Parece que falta claridad sobre lo que en definitiva se pretende. Pues cuando se estima el costo de atención por unidad familiar (UF), a lo que más importancia se da en las labores del extensionista es a las visitas a finca, 32 mensuales, mientras que en "actividades grupales", que son el soporte del nuevo enfoque, sólo se consideran 5 talleres por año.

aprovechó la expedición de la Ley para reposicionarse institucionalmente, mediando intereses políticos.

El reposicionamiento institucional no pueden dejar pasar por alto la incredulidad que suscita el pensar si será efectiva la articulación entre los tres subsistemas creados por la nueva ley: investigación, capacitación, extensión. Son subsistemas coordinados por diferentes entidades y con una gran multiplicidad de actores, todos ellos muy heterogéneos. Según ocurrió con el programa de Desarrollo Rural Integral (DRI), pese a que operó en épocas de acentuado centralismo, el riesgo siempre persistente es la descoordinación entre entidades - ahora actores - con intereses no siempre coincidentes, más aún cuando no se esclarece si habrá "Unidades de Enlace" y qué poder de dirección tendrán estas unidades.

La nueva ley da más espacio a las empresas privadas, habilitando como prestadores del servicio a las "UMATA, CPGA, Gremios, empresas privadas o de naturaleza mixta, Asociaciones de profesionales, Universidades e instituciones de Educación Superior, Agencias de Desarrollo Local (ADL), Entidades sin ánimo de lucro, Colegios agropecuarios, Cooperativas, Organizaciones o asociaciones de productores, los territorios indígenas podrán constituir UMATAS las cuales deberán ser habilitadas" (sic.) (pag. 55). Se expresa que la formulación Planes Orientadores de la Política (PECTIA, PDEA, la Agenda y las Mesas Técnicas) que suelen tener características meramente indicativas, es suficiente para alcanzar esa coordinación y que el mecanismo automático para alcanzar la integración deriva de los condicionamientos para acceder al financiamiento público.

Los esquemas organizacionales por subsistemas y redes aparentemente son novedosos y encuentran un respaldo en las nuevas oportunidades tecnológicas de las modernas comunicaciones. Pero, el amparo de la novedad no puede ocultar la incertidumbre sobre la operatividad y coordinación de la organización por sistemas y subsistemas, y sobre qué tan efectiva es la disposición de los diferentes actores a acatar a los objetivos y prioridades del sistema. Lo real es que esa nueva "arquitectura institucional" es la que mejor se acopla a diseños institucionales de corte neoliberal, en que frente a la intención expresa de restar responsabilidades a las instituciones públicas, las funciones terminan delegándose a una multiplicidad de entidades privadas o de la sociedad civil, que en razón de la diversidad de orígenes e intereses, suelen tener intereses no coincidentes. Por esta razón, los ejes de la implementación estriban en la inscripción y habilitación de usuarios y entidades prestadores, y en el régimen de sanciones a los mismos. Al final de cuentas, el papel orientador de lo que ahora se denomina "servicio público",

se reduce al direccionamiento derivado del otorgamiento de los escasos recursos públicos, por los que en acción de cofinanciamiento compiten una heterogeneidad de actores e instituciones. El carácter de "lo público" se constriñe a justificar la cofinanciación con recursos públicos de las acciones que con tarifas subsidiadas desplegaran las entidades privadas.

- **El esquema de financiamiento como subsidio a la demanda**: como la Ley y el Plan responden por la definición de un nuevo carácter de lo público, el nervio de la propuesta estriba en definir cuál será la forma del financiamiento del servicio y el carácter de las entidades prestadoras. En efecto, lo novedoso de la ley es la regulación sobre la "tarifa", los subsidios, los registros de entidades prestadoras y de usuarios, y las sanciones, definidas en la estrategia 3 del Plan. Previamente el Plan había avanzado en calcular el valor de atención estimada en: "$681.960 por UF año; para zona rural dispersa, cada UF es $750.000 pesos".

  De esto se deriva que la atención del servicio se determina por otorgar un subsidio en correspondencia con el "tipo o clasificación de usuarios", dado que "la ley 1876 da un marco de acción que promulga la sostenibilidad financiera, la creación de tasas, tarifas y otorgamiento de subsidios, decreciente y supeditado al logro de las metas y objetivos de los Planes. Los Departamentos deben diseñar una estrategia basada en la gradualidad soportada por la medición objetiva de las capacidades alcanzadas" (sic.) (pag 61). La definición de ese carácter "gradual, finito, no permanente" del subsidio, es un esquema que evoca el régimen subsidiado de salud de la ley 100 de 1993. Que el presente Plan consagre que en las zonas PDET el subsidio podrá representar el 100% de los costos por algunos periodos, no altera la filosofía de la ley.

- **El modelo de extensión:** la nueva Ley y el presente Plan emprenden otra reestructuración de la extensión y de su enfoque. Podrá ser la raíz de nuevos problemas, pues se parte de considerar que las deficiencias de la extensión en el país dependen de los enfoques o de la forma como se define la ruralidad y las prioridades de la atención, sin considerar que esas fallas dependen ante todo de la manera concreta como han operado los servicios de extensión. No extraña que los diagnósticos se centren en el análisis de cobertura, pertinencia, enfoque, etc., pero que eludan evaluar el desempeño de los prestadores. El presente plan continua en esa línea de percepción del problema; apenas realiza una caracterización del tipo de unidades prestadoras, pero no habla de su desempeño, sin que oculte su inclinación a considerar que estas entidades son

más operativas cuando están vinculadas con el sector privado o gremial que cuando son directamente públicas[50].

Aunque hoy se controvierta el impacto final de la extensión ofrecida por la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), fue la experiencia más exitosa en extensión. Su éxito dependió ante todo de su permanencia y continuidad, que contó con reconocimiento y credibilidad entre todos los productores, prestigio que se trasladaba a la institución, la cual cuidó de la convicción y vocación de buena parte de sus funcionarios, gracias a sus condiciones laborales. Así, el servicio de la FNC opero más como "sistema" que como "servicio", en razón de una estrecha vinculación entre la producción, el crédito, la investigación y el mercadeo de insumos y bienes.[51] Aunque se pretenda considerar que las instituciones fracasan por su enfoque, las grandes falencias de las UMATAs, derivan en buena medida de que periódicamente se las reforma, que sus empleados -mal remunerados- son permanentemente rotados, que su composición ha sido arbitraria, dependiendo de la disponibilidad de recursos, y que sus vínculos con los servicios de investigación crédito y mercadeo son accidentales. Es decir, la extensión ha fracasado por la carencia de continuidad y permanencia de las entidades. Sin embargo, evocando la cultura santanderista, gobiernos y políticos hacen creer que su mejoramiento depende de simples reformas legales, dándole así menos estabilidad, continuidad y reconocimiento a las instituciones.

- **Consideraciones finales**

En las áreas PDET, en que ha sido tan escasa la presencia del Estado y existe tanta desconfianza sobre las instituciones, el factor esencial de su transformación y su articulación con el resto de la nación es la producción agrícola. Por ello se requiere que las entidades

[50] Las organizaciones registradas en 2015 eran en total 1.077. Se distinguían tres tipos de ATA: "gremial", que atendió 16.660 usuarios; "directa", que atendió 121.463; y "especial", que no registra usuarios. Se distingue "Intervenciones ejercidas por los organismos corporativos representativos de las empresas privadas y productos con amplia aceptación en el mercado, no necesariamente ligados a la exportación, que asumen la función del cambio técnico de una forma agresiva y comprometida, creando sus propios equipos técnicos integrados a procesos de investigación. La extensión rural o ATA ejercida por el MADR, los organismos de Reforma Agraria y otros relacionados con responsabilidades públicas, con una función de cambio técnico desfasada de las condiciones necesarias para llevar las innovaciones a una clientela que no podía adoptarla" (pag. 13 y 14). Induce a concluir que el servicio de extensión tiene más impacto cuando se realiza a través de los gremios, independientemente de juzgar si los gremios siempre atienden a intereses generales y nacionales. El problema nacionalmente estriba en dar cuenta del nivel de agremiación de los productores nacionales y si los diferentes subsectores cuentan con fondos parafiscales para responder por ese servicio.

[51] Esta diferencia está relacionada, aunque no completamente, con el carácter integral de la asistencia. Desde los orígenes de la extensión en la segunda década del siglo XIX, los norteamericanos y los japoneses postularon que hay "servicio" cuando simplemente se hace "asistencia", pero hay "sistema" cuando la asistencia se articula a servicios de crédito, investigación, mercadeo de productos e insumos. La FNC, Incora y Colanta trabajaron con el esquema de sistema; la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) lo hizo exclusivamente bajo el esquema de servicio.

prestadoras de los servicios agrícolas tengan un carácter singular, como especie de creadoras de confianza por parte del Estado. En el Plan no se sabe qué duración tendrá el servicio y no se concibe una arquitectura institucional a tono con las características de esas regiones y productores.

La propuesta del Plan es reiterativa en mencionar lo diferencial del enfoque en la asistencia, mencionando aspectos como el género, la etnia y los territorios. Pero el carácter diferencial no se plasma en una real estrategia de carácter diferencial y sostenible, diferente a la implementación del SNIA. Dada esa falta de instrumentalización y atendiendo las directrices del PECTIA o los Programas Zonales, se entiende que no se financiarán como servicios públicos los proyectos o programas que no planteen aspectos diferenciales, pero sin concebir una estrategia verdaderamente diferencial y singular para estas regiones.

Si está sobre-diagnosticado el carácter marginal de esas regiones en la presencia de servicios, la desarticulación del resto de la economía nacional, la informalidad y los conflictos por el acceso a la propiedad, la pobreza de sus pobladores y el carácter especial de sus ecosistemas, no era difícil aventurar el carácter de una apuesta realmente diferencial, que fuera más allá de priorizar la focalización de un servicio, que en el espíritu de la ley SNIA se concibe como idéntico para todo el territorio nacional. Al respecto, en términos del carácter verdaderamente diferencial de un enfoque territorial y además participativo, se puede interrogar qué tan acentuados estén programas de los que urgen estás regiones, tales como:

- Un agresivo plan de infraestructura y de servicios que permita avanzar en la reducción de las enormes dificultades de la articulación a los mercados que supere las ventajas creadas de las demás regiones.
- Un plan general de mercadeo para apuntalar las reconversiones productivas que allí se impulsan.
- La principal prioridad y oportunidad de los productores de aquellas regiones es asegurar su seguridad alimentaria y el abastecimiento de sus mercados locales o regionales, posibilidades que por estar al margen de las concepciones globalizadoras ni siquiera se enuncian en los planes y que espera a su vinculación con el plan alimentario. Aquí un enfoque diferencial tiene mucho sentido.
- Esas regiones tienen especiales características ecosistémicas y debe haber una clara apuesta por la agroecología, como una opción definida en un programa especial de investigación y capacitación a desarrollar en estas zonas.
- La necesidad sentida de estas regiones es superar la informalidad en el acceso a la propiedad y los conflictos ambientales, interétnicos, de restitución que por tal motivo se generan. En este sentido, una capacitación orientada a la organización y la generación de capacidades para el acceso y el ordenamiento participativo de los territorios, debe ser una de las prioridades de cualquier plan de capacitación.

- No parece viable que el criterio del "subsidio gradual y temporal" pueda ser el que se emplee para buena parte de los beneficiarios. Incluso habría que considerar la posibilidad de un servicio completamente gratuito.
- En regiones tan desintegradas y con tales dificultades en los servicios, se requiere una institucionalidad diferente, tal vez especial, con mayor vinculación entre todos los programas concebidos en todas las regiones, tal vez menos dependientes de los municipios y más articulados al ministerio.

3.3 Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Expertos:

Alonso Correa Toro
Sociólogo, con Maestría en Desarrollo Social. Profesor asociado de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia.

Jenny González Vargas
Odontóloga, Máster en Dinámicas Territoriales y Desarrollo, investigadora independiente.

- **Introducción**

En Colombia existe una numerosa población de familias campesinas que tienen como alternativa de vida la existencia en el campo y la producción agrícola y que, como efecto de la globalización capitalista, del debilitamiento de las instituciones del sector agropecuario y de la configuración de múltiples procesos de despojo, estas familias se ven abocadas a desarrollar un modo de vida de subsistencia y a desperdiciar sus potencialidades.

Al mismo tiempo, es evidente una gran capacidad de resistencia de los campesinos que, a través de la constitución de asociaciones y organizaciones, de las potencialidades de sus economías campesinas, familiares y comunitarias y su resiliencia frente al cambio climático y la forma de producción agroecológica implícita, aportan a la soberanía alimentaria y a la preservación de los factores identitarios. No obstante, los formuladores de política insisten en hacer creer que lo único que cuenta es el "progreso" o "desarrollo" a través de las economías empresariales, mientras resaltan la incapacidad de las comunidades campesinas, de manera tal que, mientras se aprueba aceleradamente la Ley de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres), con igual celeridad se actúa en el desmonte del Acuerdo Final.

El Paro Agrario del año 2013 evidenció que las principales amenazas que enfrentaban las economías campesinas y comunitarias, aparte de la concentración de la tierra[52], eran el acceso a los mercados, el precio de los insumos, el deterioro de las vías, la falta de asistencia técnica adecuada y la inexistencia del crédito. Ciertamente en el Acuerdo Final, en los 16 planes previstos, se contempla la atención de esos aspectos, acceso a la tierra, mercados, vías terciarias, asistencia técnica, etc., pero se les da un tratamiento por separado.

Ese abordaje atomizado, le resta el carácter de lo que debe ser realmente una política integral que empodere un plan de largo aliento que evite problemas de descoordinación y duplicidad de esfuerzos. El tratamiento parcelado permite que en cada Plan en particular se difumine o se pierda la perspectiva de un núcleo central orientador en todos los planes. Entonces, soterradamente se incuba la concepción de las economías campesinas y de lo que en definitiva se espera de ellas, como un rezago o carga más, que resta competitividad productiva al agro nacional y obliga a hacer ingentes inversiones sociales. Se desconoce la posibilidad de esas economías de asegurar la soberanía alimentaria nacional, consolidar la democracia, fortalecer la identidad nacional, garantizar participativamente el cuidado del territorio y disminuir las altas tasas de desempleo.

- **Estrategias, metas, objetivos y recursos del Plan**

El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, tiene como objetivo "cofinanciar proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, a los beneficiarios de adjudicaciones directas de tierra". Se esperaría que, como todo plan, tenga como base un diagnóstico del problema, particularmente de la dimensión territorial que tienen los asuntos que pretende abordar, y que, en relación con ese diagnóstico, se conciban unas estrategias y se explicite de qué recursos se dispondrá. Pero, como ocurre con buena parte de los planes estudiados, y particularmente en este, que se ocupa de la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria (ECFC), no se encuentra un análisis o comprensión conjunta de las necesidades ni de las disputas entre territorialidades. Pese a eso, se procede a señalar estrategias preconcebidas, que en buena parte son una réplica de lo que ya se venía realizando, sólo que ahora se las ha focalizado para las regiones PDET, para las zonas más afectadas por el conflicto y priorizando las poblaciones más vulnerables en esas poblaciones y regiones. Esto puede entrañar que se desvíen recursos de otras zonas para aplicarlos ahora en las que se tenían olvidadas en razón del conflicto.

[52] El último Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014) señala que el 45,6% de las personas residentes en el área rural se encontraban en condiciones de pobreza multidimensional. Por otro lado, revela que del total de las 2.370.099 Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) censadas, que ocupan 108.999.334 hectáreas del territorio nacional, aproximadamente el 70,5% tienen un tamaño menor a 5 hectáreas, ocupando el 2,7% del área censada. Por su parte, el 0,48% de las UPAs censadas tiene 500 hectáreas o más, y ocupa el 77,28% del área censada.

Sin contener un diagnóstico diferente a lo que el censo agropecuario enunció sobre concentración de la tierra, número de unidades agrícolas y financiamiento, el contenido central del Plan es enunciar estrategias de crédito subsidiadas dirigidas a asociaciones y que se aplicarían en las regiones PDET y entre población que se considera vulnerable (mujeres, víctimas y personas sin tierra).

La primera estrategia definida en el Plan consiste en proveer recursos de capital semilla no reembolsables. Esta se describe como "la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR), a los beneficiarios de adjudicación directa de tierras por la Agencia Nacional de Tierras (ANT)". (Pág. 3).

El acceso a la cofinanciación de los PIDAR "se realizará a través de esquemas asociativos", es decir, podrán acceder al programa los productores rurales organizados en formas asociativas cuyos proyectos cumplan con los requisitos técnicos, financieros, ambientales y jurídicos, y que preferiblemente estén "articulados con algún eslabón de la cadena productiva-comercial". (Pág. 3).

Respecto de las metas y el presupuesto correspondiente a esta estrategia, para un periodo de diez años, se estimó que la cofinanciación de los PIDAR requiere "$9.085.430.986.832, con los cuales se cofinanciarían 7.268 proyectos, beneficiando 944.885 familias", incluyendo la formalización de predios. En el caso que se excluyera la formalización de predios de propiedad privada, se requerirían "$4.085.430.986.832, con los cuales se cofinanciarían 3.268 proyectos, beneficiando 424.885 familias". (Pág. 7).

No obstante, las metas previstas enfrentaron la cruda realidad de lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el presupuesto del año 2019 y solo "fueron adjudicados $39.143.752.214, de los cuales $24.320.978.335 están destinados a costos de planta temporal", quedando disponibles $1.177.482.264, para la cofinanciación de los PIDAR de toda la Agencia. (Pág. 7).

Ese magro panorama de voluntad fiscal llevó a plantear un "escenario b" en el que se reducen ostensiblemente las metas y se define que: "se otorgará un PIDAR por municipio PDET", es decir, "se otorgarán 17 PIDAR por cada vigencia, para un total de 170 y un presupuesto estimado de $212.500.000.000 en los 10 años". (Pág. 7).

Para el seguimiento a esta estrategia se definió un indicador que mide la proporción de proyectos cofinanciados sobre el total de proyectos identificados y, aunque también se plantean metas en número de familias beneficiadas, no hay indicadores establecidos para el seguimiento a la meta. Adicionalmente, en el Plan Marco de Implementación, el seguimiento a esta estrategia se realizaría mediante el cálculo del "Porcentaje de personas beneficiarias

de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados"[53]. Sin embargo, en el plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina no se define una meta en términos de personas beneficiadas.

La segunda estrategia definida en el plan para la generación de ingresos de la ECFC se refiere a "[p]romover la implementación de fondos autogestionados al interior de las organizaciones de ACFC [agricultura campesina, familiar y comunitaria]" (Pág. 8). Su implementación se realizará mediante "reuniones de socialización y divulgación" en una serie de asociaciones de pequeños y medianos productores que, en el mediano plazo, permita la creación de fondos rotatorios cofinanciados, que se proponen como alternativas de "auto sostenibilidad de la organizaciones comunitarias, sociales y rurales que hayan sido objeto de cofinanciación de un Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural". (Pág. 8).

Esta estrategia es más bien una acción complementaria, que en el fondo recurre a la consabida fórmula del Desarrollo Comunitario, en la que se apela a la voluntad y cooperación de comunidades por tanto tiempo olvidadas, solo que ahora se recurre a una estrategia de fondos rotatorios en la que cabe el riesgo de que finalmente la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se convierta en la promotora y administradora de estos fondos y que la concepción del Desarrollo Rural a promover sea la de fondos autogestionarios o un banco de los pobres.

Esta estrategia también pasa por la criba del cedazo presupuestal: solo para la promoción de los fondos autogestionados se estima que, para el periodo de diez años, se requieren $646.000.000 para cubrir los 170 municipios PDET, y para la implementación de cada fondo se requiere de $ 3.000.000, donde el valor total dependerá de la cantidad de asociaciones que decidan implementar el fondo autogestionado.

Sin embargo, fueron adjudicados $942.320.491, de manera que, ante tan escasos recursos y la falta de capital para implementar esos fondos, en la presente etapa apenas se podrá socializar y promover la iniciativa. El seguimiento al cumplimiento de metas se realizará mediante el cálculo del porcentaje de fondos autogestionados promocionados sobre la cantidad total de PIDAR cofinanciados.

La tercera y última estrategia definida en el plan para generación de ingresos de la ECFC es la de "Promover los ajustes normativos y de oferta, que optimicen el acceso a instrumentos financieros y de mitigación de riesgo". (Pág. 12). El desarrollo de esta estrategia se prioriza en las denominadas "Zonas más afectadas por el conflicto- ZOMAC", en las que coinciden los territorios PDET, y se proponen cuatro acciones concretas: i) otorgamiento de líneas de crédito, con intereses más bajos, pero respondiendo a la lógica de la demanda, dirigida a pequeños productores, jóvenes rurales y mujer rural de bajos ingresos, y línea de crédito para

[53] Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, Pág.43 y 54.

compra de tierras, construcción o mejoramiento de vivienda rural, con tasa subsidiada; ii) fomento del seguro agropecuario contra eventos derivados de fenómenos naturales[54]; iii) acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera; y iv) desarrollo de planes de gestión de riesgos no solo climáticos sino también por riesgos sanitarios, financieros y de mercado.

En general, se procura una mayor participación de las economías campesinas, familiares y comunitarias en el acceso a los servicios financieros. Las metas y el seguimiento a esta tercera estrategia se definieron a partir de los indicadores descritos en el Plan Marco de Implementación, pero las estimaciones del presupuesto requerido para su implementación no figuran en el documento del Plan analizado.

- **Balance crítico**

Las tres estrategias descritas en el Plan, referidas a la provisión de capital semilla no reembolsable, la creación de fondos autogestionados y el acceso a instrumentos financieros y de seguros para "mitigación del riesgo", en el marco de una economía globalizada refuerzan una lógica exclusiva de producción y rentabilidad, que pone a los territorios en un ambiente de competencia que continuaría configurando procesos de despojo y de deterioro de la vida campesina.

En el diseño del plan para estos sectores productivos, se reiteran tratamientos similares al que se propone para las economías empresariales e incluso transnacionales, con "fórmulas de neutralidad que aseguren la competitividad", según la jerga neoliberal. Se apela a la privatización de las entidades prestadoras de servicios, a la focalización en las estrategias de atención, al recurso de la cofinanciación, a hacer equivalente lo que se denomina un enfoque diferencial, a la concesión de subsidios a grupos de diferente pertenencia étnica, a las familias más vulnerables, en las regiones más marginales.

Este tipo de tratamiento lleva a que se aplace la pregunta de si lo que se busca es emprender una reforma estructural que responda por las causas de la pobreza y la violencia, si se apuesta a potenciar estas economías y ver en ellas la oportunidad de un nuevo modelo de país, o si simplemente se acepta la convivencia con estas regiones y economías, disminuyendo parcialmente sus condiciones de precariedad e inequidad, y prolongando una existencia

[54] "Los agricultores enfrentan un elevado número de riesgos productivos, un 70% a un 80%, son considerados imputables como consecuencia de exceso de lluvias o déficit de lluvias" (p.19). "En el seguro agropecuario en Colombia existe una baja y limitada participación del pequeño productor", con 64,7% del área asegurada para el gran productor, 32.5% para el mediano y 2.8% para el pequeño para el año 2018 (p.20). La meta establecida es elevar este aseguramiento al 3% y fortalecer las capacidades de los actores estratégicos del sector a nivel nacional y territorial en gestión integral de riesgos agropecuarios. Se señala la óptica de lo sanitario y de mercado, diferente al aseguramiento de lo climático, al que se le atribuye el 70-80% de los riesgos"..

agónica, por cuenta de lo que llaman "fortalecer" lo que existe marginalmente. En definitiva, no se oculta que las políticas y los diseños institucionales sean del mismo tenor de la concepción dominante, es decir, una continuidad del manejo neoliberal y que se trata de la réplica o extensión de los mismos programas que se venían haciendo.

El Plan habla de fondos rotatorios y no se establece un presupuesto para financiarlos; apenas se habla de regular posteriormente las condiciones de financiamiento. ¿No será que lo que esperan las comunidades es una acción directa del Estado en mercadeo, en dotación de obras, en servicios de transporte? En la redacción del plan no se concretan estrategias integradas en agroecología, en centros de acopio, en almacenes de insumo, en planes concertados de obras comunitarias y en una producción diversificada para la soberanía alimentaria de las comunidades. ¿Las soluciones han de ser las mismas? o ¿acaso se espera que diferenciar esas iniciativas corra por cuenta de los proyectos presentados por las asociaciones? No es claro, porque no se detalla qué tipo de proyectos podrán ser financiados y cuáles tendrían un auxilio especial.

Según lo dispuesto en el Plan, la cofinanciación de proyectos se otorgaría a beneficiarios de adjudicación de tierras que se organicen en formas asociativas; en este sentido, sería preciso evitar que los beneficiarios sean empresarios y grandes terratenientes y que los pequeños productores queden sometidos a las condiciones de sus "asociados", asuntos que no son abordados claramente en el Plan.

Adicionalmente, con el Acuerdo Final se busca proteger la economía campesina y familiar, para preservar el medio ambiente y la unidad social del campo, al tiempo que se fortalece la producción para competir en mercados. En este sentido, se destaca del Plan el apoyo en términos de titulación y créditos; sin embargo, no se abordan temas como los Tratados de Libre Comercio (TLC), que han ocasionado que muchos campesinos estén en "quiebra" por la competencia que les ha generado las importaciones y las desventajas a las que los someten dichos tratados.

En el Plan se concibe que la tierra solo debe utilizarse para obtener créditos, pensados como la principal alternativa para sacar a las familias campesinas de la pobreza. Se busca que la gente, en particular las mujeres, se involucren en el microcrédito, que en realidad es una forma de endeudamiento masivo, que termina empobreciendo aún más a la gente.

Así mismo, no se puede desapercibir que detrás del aseguramiento hay grandes intereses financieros, tal como ocurre con los seguros obligatorios de movilidad, que terminan siendo un negocio promovido por las empresas aseguradoras para obtener importantes rentabilidades. Si no cambia el esquema de aseguramiento, si no se crea un servicio especial, la propuesta terminará en un simple subsidio a lo que debe pagar el productor, pero favoreciendo antes que nada a las aseguradoras y con pocas garantías reales de cobertura ante

la pérdida de las cosechas, pues el seguro solo paga una cantidad de lo siniestrado y a partir de un porcentaje significativo de la pérdida total de la cosecha.

Así, como de lo que se trata es de hacer mucho más de lo mismo, no es de extrañar la escasez de menciones a la diversidad de economías campesinas, familiares y comunitarias, a proyectos no agrícolas o a los desequilibrios e inequidades regionales. Mientras diversos estudios develan la diferenciación entre campesinos y territorialidades, aquí el tratamiento es igual para todos: aumentar un tanto el subsidio dependiendo del grado de desigualdad y focalizar la atención a los casi completamente desatendidos. En este sentido, vale la pena preguntarse: ¿de qué le sirve a un indígena la financiarización? ¿Realmente tres o cuatro puntos menos que la del depósito a término fijo (DTF) compensan efectivamente los enormes desequilibrios en la capacidad de competir de tantos productores y tantos territorios?

Finalmente, consideramos que el Plan debería incluir estrategias para evadir intermediarios y generar un vínculo más directo entre productor y consumidor, lo que significaría, por ejemplo, abrir de nuevo plazas de mercado en las ciudades como lugares abiertos a compra venta directa. Implica también que fuertes inversiones, que reflejarían voluntad política con los procesos, sean manejadas con la lógica campesina y que no solo se ocupen de aumentar los ingresos sino de mantener su relación afectiva con el territorio, la tradición, y la cohesión de sus comunidades.

3.4 Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Experto:
Alonso Correa Toro
Sociólogo, con Maestría en Desarrollo Social. Profesor asociado de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, Universidad Nacional de Colombia.

- **Sobre el diagnóstico**

Pese a reiterar la necesidad de un enfoque diferencial para las áreas PDET, este Plan parte de un diagnóstico con caracterizaciones muy generales sobre lo que ocurre con la comercialización de pequeños y medianos productores. Se dice que

> […] desarrollan sus procesos en escenarios donde: 1) los modelos asociativos son ineficientes o están inactivos, 2) dependen de altos niveles de intermediación, 3) falta formalización de cadenas productivas y de negocios, 4) existen deficiencias en acceso y disponibilidad a capital de trabajo, 5) presentan carencias logísticas en el transporte de insumos y productos, 6) falta infraestructura para transformación y comercialización […]

> El DNP [Departamento Nacional de Planeación] señala que sus principales problemas son: (i) la falta de institucionalidad apropiada, (ii) la falta de infraestructura, (iii) la falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, (iv) abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas, (v) la falta de información. [Por falta de] estandarización o implementación de buenas prácticas, se generan altos porcentajes de heterogeneidad y bajos niveles de calidad, dificultando las posibilidades de acercamiento comercial con mercados y clientes especializados y formales […] Enfrentan condiciones de sobreoferta nacional, excedentes estacionales, afectación sanitaria, competencia directa con productos importados, lo que ha generado una caída de los precios nacionales y dificultades en la comercialización de la producción nacional. La brecha entre los productos de la ACFC [Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria] y el consumidor final seguirá aumentando y relegando a los productores".

Seguidamente, se destaca la naturaleza y el impacto de los circuitos cortos y largos de comercialización:

> **Cortos:** acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, al no ser transportados a largas distancias ni envasados, generan un impacto medioambiental bajo. Son transados desde el productor al consumidor final. […] **Largos** o tradicionales, encadenamientos en que participan muchos actores. Canales predominantes en la actualidad, donde participan mayoristas, agroindustrias y supermercados".

Se da una definición de "mercados institucionales", "mercados locales y regionales", "mercados justos" y la necesidad de contar con información precisa sobre el discurrir de los mercados y la aproximación y confianza entre productores y consumidores, como posibles herramientas para hacer más armónicos esos mercados.

Un diagnóstico que recae exclusivamente en señalar las deficiencias, carencia de una infraestructura de mercadeo, desventajas de parte de la economía campesina, familiar y comunitaria (ECFC), en los canales de comercialización para procurar acortar la intermediación, reducir los "costos de transacción", apenas señala una parte de la problemática. Elude relacionar la comercialización con las políticas dominantes en la ruralidad y el modelo de desarrollo imperante, y con la necesidad de articular los procesos de comercialización con las formas de abastecimiento nacional, es decir con las compras por parte de los agentes más incidentes y hoy dominantes en el abastecimiento alimentario, como es el caso de las grandes centrales de abasto. La incidencia de las compras de la agroindustria y de los almacenes de superficie, como actores determinantes del proceso de abastecimiento nacional, determina las oportunidades de los productores de la ECFC, de manera que obstaculizan la reducción de brechas económicas y de calidad de vida.

Se debe examinar cuáles son las reales oportunidades que estas economías tiene para realizar mercantilmente el conjunto de su producción y no ocuparse solamente de crear algunas condiciones para lograr un poco más de participación y de reconocimiento. Por esto, debe analizarse el neurálgico rol que debe tener el Estado en el fomento de la comercialización,

en la regulación de precios y medidas de productos e insumos, y en el control de las medidas sanitarias. Sobre estos aspectos, el Plan guarda absoluto silencio. Así que, sin entrar en mayores detalles, hay que explicitar aspectos de lo que faltó en ese diagnóstico, según estudios generales que existen desde el 2012 y que han venido mejorando. Al respecto destacan Vargas Vásquez y Castellanos Morales.

> [En Colombia existe un] régimen alimentario corporativo caracterizado por la expansión del agronegocio, la consolidación de transnacionales de la producción y la comercialización, y la reducción de la participación de los pequeños. El mercado nacional de alimentos se define por una marcada tendencia a la integración vertical, desde las llamadas alianzas productivas, donde los pequeños se asocian a las transnacionales de producción y comercialización en condiciones desiguales. La producción y consumo son determinadas por tendencias del mercado globalizado, no por las necesidades vitales y las costumbres alimentarias […] Las dinámicas de mercado interno y externo configuran en Colombia las condiciones para el incremento de la dependencia alimentaria, sin un sistema de control que regule la excesiva concentración […] Los alimentos provienen de compras masivas en el exterior, reflejadas en tendencias de oferta que se vienen imponiendo y naturalizando, convirtiéndose en punto de concentración de los oligopsonios, con reducido número de compradores, que dificulta el control de cantidad y precios, conllevando a carteles [con una] clara tendencia hacia la concentración en las grandes cadenas, que entran a competir con los pequeños comercializadores, lanzando al mercado productos de marca propia a menor precio, importados o empacados por ellos mismos. El productor se ve obligado a vender a precios muy bajos y a entregar altos volúmenes en periodos muy cortos, buena parte de las ganancias no llegan a sus manos, quedan en el intermediario comercial. En las principales ciudades hay alta concentración del comercio, en América Latina, Colombia es el país con más penetración de marcas propias con 14%; Argentina 8%. […] La ausencia de regulación posibilita que las corporaciones vayan consolidándose como los actores que imponen las reglas del juego, socavando las economías locales, marginalizando los tradicionales mercados mayoristas, desdibujando la responsabilidad del Estado […] La ambigüedad en normas evidencia la ausencia total de un enfoque de derecho a la alimentación, limitándose a adecuaciones locativas. Se aborda una definición desde el punto de vista de infraestructuras, no desde el punto de vista funcional. [Falta] un enfoque que analice los efectos que hacia atrás y adelante tienen las decisiones de comerciantes y mercados mayoristas. La liberalización y las tendencias privatizadoras imposibilitan que el consumidor cuente con información, tampoco hay claros mecanismos para el control de precios y especulaciones. El mercado de plazas públicas ha sido abandonado por el gobierno, permitiendo que los grandes impongan condiciones a pequeños tenderos y consumidores.[55]

[55] Vargas Vásquez, L M; Castellanos Morales, J. Sistemas de mercadeo. En: *Colombia: hambre indolente, comunidades resistentes. 3er Informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia.* Bogotá: FIAN-Colombia, 2013: pp. 107-127.

A pesar de que se anuncia la necesidad de un enfoque diferencial, nada se dice sobre lo que pueden ser los sistemas de comercialización y de integración a los mercados de regiones que por esos desequilibrios configuran otras de las razones del actual conflicto. En algún momento el Plan llega a sugerir que la falta de esas condiciones lleva a esas economías al "fomento de cultivos ilícitos como opción productiva de generación de ingresos". Pero poco avanza en discutir probables alternativas.

Sobre esta problemática, que exige de enfoques integrales e históricos, hace 30 años Alfredo Molano realizó una caracterización que, aunque muy general, estructuralmente sigue siendo válida: podemos postular que en la mayoría de zonas PDET, con muy deficientes formas de comunicación y prevalencia de mercados de compradores no regulados, la disculpa de las malas comunicaciones, los imprevistos acarreados por los altos costos de transporte y los riesgos de la movilización, terminan trasladando buena parte de los beneficios de la integración a los mercados a intermediarios y transportistas, quienes llegan a recibir beneficios extraordinarios y, en las primeras etapas de formación de estos territorios, se convierten en los principales acumuladores[56]. Alejandro Reyes, en *Guerreros y campesinos* destaca: "la economía campesina agrícola no tiene mayores posibilidades de éxito por tratarse de áreas marginales de producción, que no compiten en el mercado nacional por los altos costos de transporte e insumos".[57]

Molano, describió la realidad de los mercados en zonas de reciente colonización, mostrando cómo, con el "endeude" con los comerciantes, al presentarse las primeras crisis familiares por enfermedades, estudio, etc., se iniciaba la descomposición de los colonos, que irremediablemente debían vender sus "mejoras" y seguir "selva adentro", con el impacto en el desmonte de la selva.

El actuar de la guerrilla, regulando relaciones mercantiles entre colonos-productores y comerciantes, que tendían a ser asimétricas, fue un fundamento de su legitimación en estos territorios, lo que condujo a la posterior disputa a muerte con los narcotraficantes mayoristas. En fin, en estas regiones, de mercados imperfectos, de escasos compradores, se configura una realidad estructural, que cuando no es regulada, conlleva naturalmente a una estructura de bajos precios para los productores y a la vez de altísima especulación por los expendedores de abastecimientos o herramientas, convirtiendo a pequeños comerciantes y transportistas en futuros acumuladores de tierras, caso del actual gobernador del Guaviare[58].

[56] Molano, A. Consideraciones sobre colonización y violencia. En: Ministerio de Agricultura. *El agro y la cuestión social*. *Minagricultura 80 años*. Bogotá: Tercer Mundo, 1994.
[57] Reyes P, A. *Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia*. 3ª ed. Bogotá: Ariel, 2016: p. 82.
[58] "[…] puse un chircal en San José. Lo vendí para poner una tienda, un bulto de panela, papa, cebolla, arroz […] llegue a tener 22 negocios. El "centavo de menos" se convirtió en "El proveedor", el más grande de San José y distribuidor de aguardiente el llanero […] Fui amasando fortuna, comprando y vendiendo lotes, uno de ellos en donde hoy queda Unicentro de Villavo" (Nebio de J Echeverry: El patrón del Guaviare. *El Espectador*, Febrero 24 de 2019)

- **Sobre los objetivos y estrategias**

Tras diagnósticos con las limitaciones anotadas, el Plan sugiere lo que pueden ser los objetivos a 15 años:

> […] promover el autoabastecimiento local como primer nicho de mercado […] Consolidar encadenamientos comerciales sostenibles, justos y oportunos […] Desarrollar e implementar iniciativas de mercadeo y publicidad que acerquen el consumidor final […] Involucrar Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) como herramienta alternativa […] Viabilizar inversiones estratégicas de infraestructura comercial […] Articular la gestión político institucional de las compras públicas locales.

Seguidamente se presentan las estrategias:

> 1. Gestión intersectorial e interinstitucional […] 2. Promoción de organizaciones (normas de BPAs, Orgánicas y Ecológicas). 3. Cofinanciación de infraestructura comercial […] 4. Promoción de encadenamientos productivos y comerciales […] 5. Implementación progresiva de compras públicas […] 6. Implementación de un Servicio de Abastecimiento y Negocios Agroalimentarios (SANA).

La implementación de estrategias que se hace con la consabida apelación al repertorio de mercados justos, mercados institucionales, mercados campesinos, mercados locales, con el inconveniente de que el presente Plan carece de un financiamiento cierto. Al respecto se dice que se acudirá a

> […] recursos del PGN, a través de recursos de proyectos de inversión de asistencia técnica agropecuaria nacional por 38.700 millones que ya están en otros proyectos […] No se cuenta con estimaciones presupuestales para vigencias posteriores a 2019 […] Potenciales fuentes adicionales de financiamiento **[…]** generación de ingresos y crédito, especialmente en fondos rotatorios y estrategias de financiamiento.

De esta manera la única viabilidad de lo sugerido se deriva del consabido recurso de la focalización:

> El plan es de alcance nacional […] se ha establecido que la focalización y priorización territorial en los primeros años de implementación en los Municipios (sic.) priorizados PDET y Departamentos (sic.) con un porcentaje de concentración de personas de ACFC mayor al 60%.

- **Sobre los elementos diferenciales de una política de comercialización para las zonas PDET**

Se puede pensar que la principal finalidad social de la producción agropecuaria en las zonas PDET y en las tierras de los reinsertados sea contribuir a su alimentación, diversa y sana, conectando la producción con los programas nutricionales y de asistencia técnica en

agroecología previstos en el Acuerdo. Seguidamente se pensará en abastecer los "mercados locales y regionales", operativos en casos como la serranía del Perija o los montes de María; pero en territorios de más difícil acceso, como la Macarena, el Pacífico caucano o el sur de Bolívar, esa integración no es tan probable. Estos casos particulares muestran que el enfoque diferencial también cubre los territorios y deben hacerse caso por caso.

Según se anotó sobre las dificultades de integración a los mercados de la mayoría de las zonas PDET, a nivel de algunos mercados regionales se pueden estructurar alianzas y concertaciones con las pequeñas centrales de abasto (caso de Valledupar), algunos almacenes de superficie o con "compras institucionales"[59], que según estadísticas configuran el 17% de todas las adquisiciones de abastecimiento Nacional. Esto podría contribuir a establecer una relación más armónica entre los productores y el mercado, para lo cual requiere alentar organizaciones previas de los productores, concientizándolos de la calidad y cantidad exigidas por los mercados, y así poder acceder a estos y participar de las alianzas.

No debe pasarse por alto la estrechez de esos mercados locales y regionales, lo que obliga, necesariamente, a buscar articularse a mercados más amplios. En esto estriba el principal problema de las nuevas zonas en producción, las zonas PDET y de nuevos sectores del campesinado, que esperan esa articulación. Planeadores y académicos no pueden incurrir en una inadecuada visualización de los alcances y la magnitud de la producción para la subsistencia, el trueque o los mercados locales y regionales, muchos de los cuales hoy suelen ser reabastecidos desde las grandes centrales de abasto. Suponer que la producción de subsistencia y el acceso a los mercados, locales y regionales es una estrategia suficiente, es tener una visión irreal de las expectativas de estos productores, y a título de justificar la importancia de la seguridad alimentaria, condenarlos a ellos y sus regiones, a formas de "marginación" en el contexto de la "modernidad" dominante.

Hace décadas, la literatura indica que las economías familiares -y probablemente las comunitarias- destinan más del 70% de su producción a los mercados, que incluso -en casos- sólo destina menos del 10% al autoconsumo. Son tendencias que expresan cómo crecientemente las expectativas de esos productores residen en integrarse a los mercados, como una forma de sentirse partícipes y articulados a la sociedad nacional, como medio para suplir necesidades elementales de educación, salud, vestuario, pago de impuestos, compra de electrodomésticos, artículos rituales y de diversión, visitas a sus parientes lejanos, etc., necesidades que exigen disponer de significativos ingresos monetarios. Hace tiempo, Kroeber definió las sociedades campesinas como "sociedades parciales", carácter que igualmente puede atribuirse a muchas economías comunitarias. Esa definición significó que esas comunidades no renunciaban a interacciones y vínculos con las "sociedades mayores"

[59] Organizaciones de productores en regiones tan articuladas al mercado, como los productores de plátano en el Quindío, cifran sus expectativas en vincularse a los mercados institucionales, sin que ese acceso haya apuntalando sus procesos organizativos, entre otras cosas porque tampoco son mercados tan regulados, y la corrupción puede distorsionar los procesos de compras.

y que el mercado y los ingresos monetarios –no tanto sus culturas diferenciadas- eran el pasaporte en esos vínculos. Porque esa es la manera de concebirse, pensando en "ingresos", en muchas de zonas ETCR, pues desde el primer momento se proyectaron producciones encaminadas a los grandes mercados, sin que se trate aquí de analizar sus resultados[60].

Porque esa es la realidad de las expectativas culturales de esos productores, los usos del suelo y la organización del trabajo en las regiones marginales de reciente colonización, que han sido los escenarios del conflicto, se destinan a productos que puedan cubrir muy altos costos de transporte, que no tengan características de alta perecibilidad y que cuenten con una demanda garantizada, ya se trate de la ganadería de cría, por la mayor facilidad de movilizar ganado de bajo peso, el café, por su alto valor agregado y la poca perecibilidad, o principalmente la minería de oro y la coca. Esos son naturalmente los renglones dominantes en las economías del Catatumbo, la Amazonía o el Pacífico. No es una realidad nueva, pues iguales fueron los patrones de articulación a los mercados de estas regiones en siglos anteriores, cuando se pensó en la canela, el añil, la quina, las plumas, las pieles, el caucho, etc.

Así que no se puede ir en contravía de las expectativas de futuro de esas comunidades. Se puede controvertir parcialmente que esas expectativas se cifren exclusivamente en integrarse a los mercados globales, con consecuencias que no se prevén en ciertos aspectos, a costa de desatender el aseguramiento de la alimentación propia y de las localidades, pues cuando la integración a los mercados globales o nacionales es la forma prevaleciente, sobrevienen formas agudas de carestía y especulación, y finalmente la violencia por monopolizar esas rentas extraordinarias en la producción y en la intermediación, terminan en cuadros sociales conocidos y padecidos por los pobladores de estas regiones.

A tono con las expectativas de aquellas comunidades, por agilizar la integración a los mercados nacionales e internacionales, hay que buscar la manera de acelerarlos y dinamizarlos, sin repetir la tortuosa experiencia de las comunidades de colonos clásicos con la coca y el proceso de descomposición continua "selva adentro".

Debe decirse que, la principal desventaja de estas regiones y por ende de estos productores estriba en la falta de competitividad, derivada no tanto de la productividad bruta como de los "altos costos de transición", resultado de la intermediación monopólica de productos e insumos y de las pésimas vías. Estos factores redundan en una triple pérdida de competitividad: por los altos costos de insumos, por la alta participación del transporte en los

[60] Resaltemos que los reincorporados tienen otras características y experiencias, no repiten el modelo de las comunidades de colonos, en el imaginario del retorno y la reintegración. Ellos tienen otras experiencias culturales, son más modernos, y en muchos casos sus vínculos familiares están en regiones distintas. Sería un error que repitieran ese modelo, pues tienen más inclinaciones para la autonomía y la producción de subsistencia para sus comunidades puede tener un lugar más relevante.

costos finales y por el desinterés que la falta de competitividad genera en la inclinación a tecnificar las producciones.

De tan tajante realidad se derivan dos consecuencias sobre los modelos de producción y los productos a ofertar: a) su producción se debe basar en variedades adaptadas y resistentes a las condiciones medioambientales, de manera que no sea excesiva la dependencia de insumos externos y que la producción se base tanto como se pueda en recursos locales; b) la oferta de la producción orientada a los mercados debe fundamentarse en productos no perecederos, de alto valor agregado, preferiblemente ya transformados.

Es aleccionadora la experiencia de que el replicar los modelos tradicionales de producción de regiones más integradas al mercado ha llevado al fracaso de la sustitución de cultivos y finalmente al renacer de las producciones que se esperaba sustituir. Los proyectos productivos de estas zonas están inmersos en lógicas contradictorias: lo más seguro es empeñarse inicialmente en las producciones de subsistencia, contradiciendo las expectativas de los productores, y las producciones orientadas a los mercados deben ser muy bien planificadas, pese a la falta de experiencia y competitividad de los productores.

Otra determinación contextual, además de la falta de competitividad, más de carácter histórico e institucional, deriva del considerar que actualmente las políticas y programas, necesariamente atienden insoslayablemente a principios de la exclusiva operatividad de los mercados. En atender o no al anterior supuesto, estriba la clave de lo que debe ser un "enfoque diferencial", que reclama antes que nada que las políticas y programas se adecuen a las realidades económicas, institucionales y financieras de las regiones, y a las poblaciones a las que se dirigen, partiendo de definir objetivos orientados a hacer presencia y legitimar al Estado, integrar y generar equilibrios regionales. Dejarlo todo a la iniciativa y capacidad de los productores, en probable alianza con los intermediarios o las comunidades de consumidores proclives a impulsar los "mercados diferenciados y justos", con el Estado como apenas "otro de los actores", anticipa el inevitable fracaso de esos programas.

Aunque los canales de mercados especiales y justos, especialmente en los países desarrollados, es uno de los canales que más pueden incentivarse, sin apelar a un decidido protagonismo y presencia de entidades gubernamentales, que más que "propiciadoras y fomentadoras", deben ser casi "interventoras", esos programas serán cuando no un fracaso apenas un paliativo, y los propósitos de integración armónica de esas regiones marginadas seguirá siendo retórico.

Aprendiendo de la historia económica nacional, se recordará que la diversificación productiva y exportadora, el autoabastecimiento de materias primas y de las *commoditie*s alimentarias, en las décadas del cincuenta al ochenta, cuando más impulso tuvo el sector agropecuario, exigió de especiales políticas de mercadeo. El surgimiento del empresariado agrícola en buena medida resultó de los "fondos de fomento" que financiaban la producción y aseguraban la comercialización (caso del algodón). La diversificación exportadora en

buena medida resultó del estatuto 444 y de la acción decisiva de Proexpo, como en el caso de las flores, y los "precios de sustentación, intervención y estabilización" hicieron parte del arsenal de políticas cuando se apostaba a "modernizar" nuestra agricultura. Tampoco puede olvidarse que fue la impreparación de los productores lo que condujo a la crisis de la producción agraria cuando supuestamente la apertura económica creaba todo tipo de "oportunidades". En fin, no puede pasar desapercibido que por décadas la transformación agropecuaria estuvo acompañada de un organismo estatal vigoroso para la adquisición y el fomento de cosechas, llamado en los años cincuenta el Instituto Nacional de los Andes (INA) y después en los ochenta el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), que se desmontó hacia los noventa.

El escenario de las regiones PDET no es diferente al escenario nacional de esos años. Por el contrario, el contexto de estas regiones y economías es más desfavorable que el de los productores agrícolas de los cincuenta. Nada indica que el propósito nacional de modernización productiva sea menos importante o fácil que el de la pacificación e integración de las regiones más marginadas, pobres y vulnerables. De un fondo de ayuda para la recuperación de Europa en la postguerra, nació la filosofía desarrollista después de la Segunda Guerra Mundial. La política de seguridad democrática se resistía a concebir estos programas, porque consideraba que lo había que hacer era castigar y vengarse de esas zonas. El propósito de estas políticas exige de otras estrategias y un diseño de la arquitectura institucional, diferente al modelo de competencia abierta en la globalización.

Los "mercados institucionales", "mercados verdes y justos", "mercados diferenciados y especiales", "mercados campesinos", que nacen de iniciativas endógenas de los productores y que persiguen una más estrecha articulación entre productores y consumidores, con alianzas para obviar, disminuir, equilibrar, la gestión de los intermediarios, son una alternativa importante, pero no exclusiva en las estrategias a desarrollar. Forero ha recordado que los intermediarios son un eslabón de la cadena imprescindible, que en la intermediación cumplen una función eficiente y de bajo costo, similar a la de los productores, en la búsqueda de mercados, en la clasificación y programación de envíos, que los roles y funciones que en el eslabón se adelantan no se puede menospreciar y que, por lo tanto, las organizaciones de productores deben aprender a realizarlas y gerenciarlas, si no quieren fracasar en sus proyectos[61].

Debe asumirse que la participación de esos "mercados alternativos" en un marco de comercialización global no es considerable, como para ser un sustituto del papel central de las centrales de abasto, las grandes superficies o los mercados de exportación[62]. Incluso hay que anticiparse al riesgo de la estrechez de los mercados orgánicos, de cafés especiales y de

[61] Forero A, J., Prieto N, A. *La comercialización de alimentos en Colombia*. Bogotá: ECOE, Pontificia Universidad Javeriana, 1991.
[62] Montoya, G., Mondragón, H. *Los mercados campesinos: comercialización alternativa de alimentos en Bogotá*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, 2010.

algunos productos semi-facturados de pequeñas industrias rurales (pomadas, mieles, quesos, aceites esenciales, etc.) que pueden saturarse y cerrarse rápidamente, frente a un exceso de productores que ven en ellos la alternativa única de obtener precios justos que a veces resultan elevados.

Lo anterior significa que inevitablemente un representativo volumen productivo de las nuevas regiones deberá operar sobre los mercados convencionales nacionales y de exportación, regidos por una competencia descarnada, en la que con mucha dificultad deberán participar los nuevos productores. Articularse a esos mercados y, con mayor razón, a los mercados de exportación, que plantean exigencias diferentes a las nacionales en calidades, seguros y formas de pago, si en precios pueden representar mayores beneficios y pueden ser propensos para convenir precios más justos por su contribución al proceso de paz, más que de peroratas sobre su potencialidad, exige de una institucionalidad de largo aliento, profesionalizada, con programas y estrategias de financiación, acompañamiento y capacitación de los productores en el mediano y largo plazo. Esa institucionalidad, debe articularse con iniciativas de los productores en asociaciones y grupos cooperativos, pero no se pueden dejar solos durante mucho tiempo. Además de fomentar esas iniciativas, en un mediano plazo de despegue, mientras se inician las producciones, ha de ser la institucionalidad estatal la que asuma la adquisición de cosechas, otorgue subsidios, cubra costos de transporte y del fomento para el acceso a los mercados. La clave está, no en suprimir estos roles desde el comienzo, sino en saber cuál habrá de ser el periodo de acción de esta institucionalidad.

Si los proyectos productivos que no tengan asegurado previamente los mercados inevitablemente estarán destinados al fracaso, es esencial el establecimiento de una institución especial para mercadear las producciones de las áreas PDET. Esa institución de carácter público-privada, con participación de comunidades y reincorporados, se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), donaciones, recursos de cooperación internacional y aportes de las comunidades. Tendrá por objetivos el fomento y búsqueda de mercados, capacitación en labores gerenciales, organizativas, estudios de mercado, transformación y labores de pos-cosecha. Adquirirá cosechas y subsidiará la comercialización y transformación de estas producciones. Además, promoverá la agricultura de subsistencia y el fortalecimiento de los mercados locales y regionales. Sin embargo, estrategias como las comentadas no se contemplan en el Plan formulado.

Eje temático 4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación

En este eje se encuentra el siguiente plan:

- ✓ Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación.

A continuación, se presenta el análisis crítico.

4.1 Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de la Población Rural

Expertos:

Fabio Pachón Ariza
Médico veterinario, doctor en Economía Agrícola, Profesor Asistente de la Facultad de Ciencias Agrarias, líder del grupo de investigación Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria – ERSoA, Universidad Nacional de Colombia

Catalina Gómez Villamizar
Psicóloga, ca. doctora en Salud Pública, miembro del grupo de investigación Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria – ERSoA, Universidad Nacional de Colombia.

- **Introducción**

El presente documento es el resultado del análisis y la discusión que los miembros del Grupo de Investigación Estudios Rurales y Soberanía Alimentaria – ERSoA han hecho sobre el Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación propuesto desde el Gobierno Nacional. Para abordar este asunto, se ubica la discusión en el escenario del problema alimentario, el cual, por su compleja naturaleza, tiene diversas visiones para su aproximación. Como lo plantea Rojas en su tesis de maestría al responder la pregunta relacionada con la forma como se encontró salida al problema relacionado con lo alimentario en la Reforma Rural Integral de los Acuerdos de Paz, fueron la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y la Soberanía Alimentaria (SoA) enfoques 'divergentes' entre las partes, quienes llegaron finalmente a un punto de encuentro en el Derecho a la Alimentación (DA)[63]. El objetivo de los tres enfoques es solucionar el problema del 'hambre', que desde hace más de 50 años en la época contemporánea, se ha convertido en la excusa para que desde

[63] Rojas, M. *Desafíos para la SAN en Colombia frente a la implementación del Acuerdo N° 1 de la Mesa de Conversaciones para la Terminación del Conflicto. Tesis de Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Universidad Nacional de Colombia, 2017.

instituciones multilaterales, se recomienden estrategias para que los gobiernos implementen, con discretos resultados, políticas públicas en el entorno alimentario.

Inicialmente, se considera importante discutir de manera sucinta el centro del problema con el fin de entender su complejidad. Por tanto, acercarse de una manera crítica al hambre es crucial para comentar el sistema en cuestión. Para ello, se hará una aproximación breve a los tres escenarios propuestos para enfrentar el hambre: Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), Soberanía Alimentaria (SoA) y Derecho a la Alimentación (DA), para posteriormente entrar en los comentarios particulares del documento que resultaron importantes para el ERSoA.

- **Sobre los divergentes enfoques del problema**

El hambre puede ser definida como un síntoma de la desigualdad estructural de una sociedad en la que la alimentación se ha mercantilizado. Al mismo tiempo, al igual que otros fenómenos sociales, se ha "medicalizado"; es decir, un problema político económico pasó a ser definido como un problema eminentemente médico[64]. El hambre, a pesar de su complejidad, ha sido asumida como el binomio alimentación-salud, que responde a la lógica científico-médica[65]. Es así como, en los inicios del siglo XX, se inició la transición del fenómeno social del hambre a la perspectiva nutricional, a través de la fisiología y la epidemiología.

Dicha transición se evidencia en la concentración creciente en los hábitos culturales alimentarios, la función de los nutrientes, los criterios para evaluar la desnutrición, la fijación de parámetros de una dieta equilibrada, las tablas de composición de los alimentos y las normas sobre la calidad y la seguridad alimentaria. Debido a este proceso la ciencia de la "nutrición" se convirtió en un referente para la producción y el consumo de alimentos[66].

Es de esta forma como la alimentación adopta un enfoque preponderantemente nutricional, y, por ende, el hambre cambia su enfoque y se concibe como "una sensación incómoda y dolorosa causada por un consumo insuficiente de energía". Sin embargo, se toma como definición científica simplemente como una deprivación de alimentos[67]. Dentro del fenómeno del hambre se encuentran otros conceptos como la subalimentación (subnutrición), entendida como la baja ingesta de energía (2.200 kilocalorías para un adulto); la malnutrición, que se refiere, o bien a carencias nutricionales, o a un exceso de determinados nutrientes; y la desnutrición, que se refiere al resultado del insuficiente consumo de alimentos y el sufrimiento de repetidas infecciones, dentro de las que se encuentran desnutrición crónica

[64] Conrad, P. *The Medicalization of Society: On the Transformation of Human Conditions into Treatable Disorders*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007.
[65] Barona Vilar, J. *La medicalización del hambre. Economía política de la alimentación en Europa 1918-1960.* Barcelona: Icaria, 2014.
[66] Ibid.
[67] FAO-Food and Agriculture Organization of the United Nations. *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. 2008. In: www.foodsec.org/docs/concepts_guide.pdf

(*stunted*), desnutrición aguda (*wasted*) y deficiencias de micronutrientes[68]. Es así como los reportes se remiten a proveer datos sobre subnutrición, malnutrición y desnutrición, lo que refleja el proceso de medicalización de un fenómeno social[69].

Con base en lo anterior, el hambre ha sido problematizada y abordada por la epidemiología multicausal desde un análisis fragmentado a través de factores de riesgo individuales, ambientales e institucionales, cuyas soluciones se focalizan en la gestión del riesgo. Desde esta perspectiva, se entiende el problema en el marco de la llamada Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), que tiene a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus sigla en inglés) como su mentor, mayor defensor y actor principal, desde donde se asesora a los gobiernos para enfrentar el problema del hambre.

El enfoque de la SAN sustenta la propuesta gubernamental del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación. La base del sistema está en la disponibilidad de los alimentos para las familias y las comunidades. Sin embargo, se asume que esta disponibilidad resulta de la corresponsabilidad entre familias y Estado. Son las familias las que tienen el "deber […] de procurarse una alimentación apropiada y contar con estrategias de gestión del riesgo"[70]. Así las cosas, se descarga esta responsabilidad en las personas, distanciando al Estado de sus obligaciones para el cumplimiento, así sea progresivo, de este derecho. Esta visión se asimila a lo que ocurre en los derechos a la salud o la educación, con un modelo que articula el esfuerzo de las familias con la delegación de la provisión por parte del Estado a agentes de mercado, desde la concepción del manejo social del riesgo[71].

Una visión muy diferente a la SAN es la denominada Soberanía Alimentaria (SoA), propuesta desde la sociedad civil organizada, en este caso, del seno del campesinado en el ámbito mundial. Por su origen, resulta lógico que su trascendencia y reconocimiento haya sido hasta ahora muy discreta. Sin embargo, cada vez más, por lo menos en el mundo académico, adquiere mayor relevancia, sin trascender las políticas públicas, aunque con progresivo reconocimiento en los territorios, donde la gente, muchas veces sin tener claras diferencias con la visión institucional, construyen estrategias para garantizar sus derechos.

Precisamente, es la lucha por los derechos lo que está en el centro de la SoA. El campesinado, como responsable de la producción de más del 50% de la comida en el mundo, reconoce en la SoA la manera para garantizar su derecho a acceder a los recursos para producir alimentos, esto es, tierra, semillas y agua fundamentalmente. Del mismo modo, el derecho a que su trabajo sea valorado de una manera justa, para que el consumidor pague de una manera justa

[68] UNICEF-United Nations Children's Fund. *Progress for children*. New York, 2006. In: https://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/index_introduction.html
[69] Ziegler, J. *Destrucción Masiva. Geopolítica del hambre*. Barcelona: Península, 2012.
[70] Propuesta de Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, 2019, p. 2.
[71] Hernández M. Sistemas universales de protecciones sociales como alternativa a la Cobertura Universal en Salud (CUS). *Saúde em Debate*, 43(spe5), 2019: 29-43. En: https://scielosp.org/pdf/sdeb/2019.v43nspe5/29-43/es

los productos, evitando que terceros en la cadena sean quienes obtienen mayores ganancias. Crucial para el campesinado es que se le reconozca como actor social y político, aspecto que en Colombia ha sido sistemáticamente vulnerado. Ejemplo de lo anterior es la invisibilización del campesino en el pasado Censo Nacional de Población, solo por mencionar un caso de reciente difusión en los medios. Así las cosas, la SoA se constituye en el enfoque político de una estrategia para la transformación del mundo rural.

Finalmente, el Derecho a la Alimentación (DA) se convierte en una alternativa para abordar el problema alimentario, y aunque el DA hace parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, los esfuerzos del país para su institucionalización han tomado varias décadas. A pesar del tiempo transcurrido y el compromiso adquirido, el Estado colombiano no ha implementado de manera efectiva acciones para la garantía de este derecho. No obstante, el Acuerdo de Paz, en lo correspondiente al punto uno sobre Reforma Rural Integral (RRI), constituye una nueva oportunidad para este propósito, en la medida en que evidencia la importancia de la erradicación del hambre en Colombia, como una acción fundamental para el establecimiento de una paz duradera.

En este contexto, el DA se convierte en la herramienta que puede reivindicar las formas de vida campesinas para asegurar la suficiencia alimentaria del país, a través del fomento y el apoyo de las economías campesinas, que promuevan las identidades locales y generen políticas agroalimentarias construidas desde el campesinado. En este escenario surge la pregunta de gran relevancia sobre la progresividad del cumplimiento del derecho. Esta progresividad implica, a su vez, la no regresividad, lo que quiere decir, que el Estado debe adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)[72], absteniéndose de retroceder en las acciones adelantadas para su cumplimiento.

- **Sobre las estrategias del Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.**

Teniendo en cuenta los compromisos derivados del Acuerdo de Paz firmados el pasado noviembre de 2016, en particular en lo suscrito en el punto 1, sobre la puesta en marcha del Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se presenta la oportunidad para el país de transitar de un modelo de manejo social del riesgo, que busca dar respuesta al problema del hambre a través de las acciones planteadas en los documentos vigentes de política pública (CONPES 113 y PNSAN 2012 – 2019), hacia un modelo basado en el Enfoque de Derechos Humanos, en particular, desde la perspectiva del DA.

En este sentido, la Propuesta de Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación se debe configurar como el punto de partida para el país en materia del

[72] Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014.

DA, avanzando de manera inaplazable en el establecimiento de lineamientos que conciban el enfoque de dicho derecho.

Si bien se hace preciso partir de la política alimentaria vigente, es necesario identificar qué tanto esta política permite avanzar en la garantía del DA. Más aún, teniendo en cuenta que la concepción de enfoque de manejo social del riesgo propio de las políticas vigentes, se contrapone radicalmente al enfoque de derechos humanos, aspecto que restringe la posibilidad de la consolidación de un Sistema para la Garantía Progresiva del DA que busque superar el problema del hambre en las zonas rurales y urbanas del país a partir del cierre de brechas sociales.

De tal forma, el ejercicio de armonización expuesto en el documento "Propuesta del Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación", de los ejes de la SAN con los atributos del DA no es suficiente, pues como se expone no se corresponden en materia de enfoque de derechos.

Al realizar una revisión de la propuesta se identifica que incluye las tres estrategias planteadas en el Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz y dos de los criterios establecidos en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto, configurando de esta manera sus líneas de acción. No obstante, al contrastar la propuesta con la perspectiva del DA, no se identifica la inclusión de elementos fundamentales que le constituyen.

En primer lugar, aun cuando se resalta la línea estratégica de *Diseño Institucional* como punto central del Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA); las acciones descritas en el documento distan de viabilizar una buena gestión pública que incorpore en torno al DA, procesos de información y generación de capacidades que propendan por la formación de titulares de derechos activos e integrados al proceso de formulación de dicho instrumento de política.

El documento propuesto pone nuevamente énfasis en las instituciones, dejando de lado a la sociedad civil, lo cual dista de lo planteado en el punto dos del Acuerdo de Paz, que apela al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Es necesario que se describa de manera puntual los mecanismos de participación en los Consejos departamentales y municipales, la reconfiguración por acto administrativo de las mesas, comisiones y/o consejos territoriales existentes en los territorios, la puntualización en la ruta metodológica para la formulación participativa de los Planes de Alimentación y Nutrición departamentales y locales, así como la asignación de recursos tanto del orden nacional como departamental y municipal para su puesta en marcha.

En segundo lugar, la línea estratégica correspondiente a *Acceso, Consumo de Alimentos de Calidad Nutricional y en Cantidad Suficiente,* por un lado, carece del enfoque basado en derechos humanos, y por el otro, no es conducente con los enfoques transversales esbozados en el Plan Marco de Implementación. Para plantear acciones en este sentido, es necesario remitirse a lecciones aprendidas a partir de experiencias exitosas en diferentes territorios del

país, en las que han logrado incorporar el enfoque territorial y diferencial desde la perspectiva del DA en sus políticas; que han dado lugar a diagnósticos locales participativos que inciden en el proceso de priorización de alimentos, por ejemplo, en la elaboración de guías alimentarias basadas en alimentos tradicionales, la reorientación de compras locales, la recuperación de semillas y alimentos tradicionales, el rescate de saberes culinarios, la promoción de buenos hábitos alimentarios con base en el conocimiento y alimentos tradicionales, entre otros. De esta manera la línea estratégica, promoverá iniciativas soberanas que permitan transitar de los planes de choque a estrategias autónomas que resuelvan las expresiones de hambre, rompiendo con las cadenas de dependencia frente a la asistencia alimentaria, propias del enfoque de manejo social del riesgo.

En cuanto a lo suscrito con relación al acceso al agua por parte de la población, el desarrollo de su contenido y alcance convendrá ser planteado en términos del derecho humano, de esta manera debe ser desarrollado paralelamente con el DA y nunca accesorio, ya que el derecho al agua es una condición *sine qua non* para la realización de otros derechos.

En tercer lugar, el abordaje de la *producción y comercialización* de alimentos que se configura como la tercera línea estratégica en el documento, debe enunciar la relación existente entre el acceso y uso de la tierra por parte de los campesinos y pequeños trabajadores rurales con el DA, como punto de partida. Razón por la cual, es necesario que se describa de manera clara, los mecanismos y puntos de articulación con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral alusivos y los Planes de Acción para la Transformación Regional.

Teniendo en cuenta las obligaciones que Colombia adquiere a partir del Acuerdo de Paz para propender por la garantía del DA, es imperativo que el documento en cuestión refiera de manera clara lineamientos que enmarque la operación institucional, puntualizando en la obligación del Estado a no obstaculizar y adoptar medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio pleno del DA de la población (Observación General No. 12 de 1999). Por tanto, la política de mercadeo y comercialización de alimentos mencionada en la tercera línea estratégica, debe enfatizar en mecanismos que salvaguarden la producción de campesinos y pequeños productores nacionales, frente a la intermediación, los acuerdos comerciales con otros países, proyectos extractivistas, entre otros. De igual manera, debe propender por la autodeterminación de las comunidades rurales para definir un modelo de producción sustentable que viabilice el autoconsumo y abastecimiento de alimentos a otras regiones del país.

En cuarto lugar, se hace preciso señalar que la Propuesta del Plan Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, no establece mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación con un enfoque de derechos, a las acciones planteadas; lo cual no permitirá evidenciar las particularidades que se suscitan en los territorios en materia de la garantía y realización de este derecho en el marco de su implementación.

Por último, y retomando lo expuesto en líneas anteriores, la participación amplia y el empoderamiento, en particular de la sociedad civil, debe ser un elemento central en el proceso de formulación e implementación del documento en cuestión, en coherencia con lo propuesto en el Acuerdo de Paz que incorpora el enfoque basado en derechos humanos.

Cabe a resaltar del documento, la ausencia de los enfoques transversales planteados en el Plan Marco de Implementación, el papel de la mujer rural, el desconocimiento de la Política de Salvaguardia y Fomento de la Alimentación y Cocinas Tradicionales, así como experiencias exitosas en el país que han incorporado el Enfoque Diferencial, el DA y el Enfoque Territorial en sus políticas.

- **Sobre el diálogo con otras políticas**

Complementando lo mencionado en líneas anteriores, dentro de los avances en el Plan Nacional Rural para el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA), se esboza como objetivo general "*Desarrollar acciones para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada para la población colombiana, con énfasis en las zonas rurales"* a partir de tres objetivos específicos y líneas estratégicas: la primera el *Diseño Institucional*, la segunda el *Acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente* y la tercera la *Producción y comercialización de alimentos* a partir de mejorar la producción y comercialización de alimentos acorde a los requerimientos nutricionales de la población.

Frente a este último objetivo específico y línea estratégica el documento enfoca el desarrollo de la producción y comercialización de alimentos a partir de los aportes del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) (Programa Red de Seguridad Alimentaria - ReSA) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), frente a los sistemas productivos agroecológicos incluidos en el Plan Marco de Implementación. El MADR sustenta su participación en términos de implementación de los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), mientras que Prosperidad Social aporta con sistemas productivos agroecológicos a partir de programas de producción de alimentos para el autoconsumo y menciona la promoción de mercados locales y regionales a partir de reactivación de plazas de mercado, Mercados Indígenas y afrodescendientes y circuitos cortos de comercialización.

Si bien es cierto que se tiene en cuenta criterios de inclusión a nivel productivo de las poblaciones rurales en términos de la producción de sus propios alimentos, se debe especificar las condiciones de los programas y resoluciones que rigen estos procesos.

Para el caso del programa ReSA del DPS, en la actualidad tiene como objetivo mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias objetivo del Sector de Inclusión Social y Reconciliación mediante la producción de alimentos para el autoconsumo, sin embargo, los criterios para acceder al programa se configuran como una barrera para la población

beneficiaria. El acceso al programa debe realizarse por un proyecto presentado por una entidad territorial de orden internacional –públicas o privadas–, nacionales del orden central o descentralizadas, regionales o locales, como ministerios, entidades ambientales, departamentos, alcaldías, corporaciones autónomas regionales, organismos mixtos, gremios, corporaciones, fundaciones y ONG; los beneficiarios del programa deben tener acceso a tierra y no deben estar en áreas protegidas. De hecho, programas como estos deben ser reformulados a la luz del enfoque basado en derechos humanos, de manera que la población pase de ser simples beneficiarios pasivos, a titulares de derecho que ejercen y exigen sus derechos.

Para el caso de la Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, por medio de la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, abre un camino en el marco político actual, al reconocimiento y fortalecimiento de la agricultura familiar con una visión diferente a la de productores atrasados que deben vincularse al modelo económico inmerso en la producción a escala empresarial e industrial, y empieza a reconocerlos como principales actores en la producción de alimentos y por ende como sujetos indispensables para el cumplimiento del DA, sin embargo, estos lineamientos hacen parte de una resolución que queda a merced del gobierno de turno, pero si esto fuera ley podría garantizar que los planteamientos se cumplieran.

Sin embargo, el marco político y estratégico a nivel productivo que direcciona el país está basado en la “Competitividad” donde se encuentran priorizadas a nivel agropecuario 34 cadenas productivas y donde se define como un conjunto estructurado de procesos de producción que tiene en común un mismo mercado y en el que las características técnico-productivas de cada eslabón afectan la eficiencia y productividad de la producción en su conjunto (DNP, 2004). Es así como para el caso del sector agropecuario se encuentran priorizadas las cadenas de algodón, arroz, atún, azúcar, banano, cacao, café, camarón de cultivo, camarón de pesca, caucho, cereales-avicultura porcicultura, cítricos, forestal-madera, frutales de exportación, ganado bovino, lácteos, oleaginosas, panela, papa, piscicultura, plátano y tabaco, con fines de exportación e intereses económicos que responden al modelo económico imperante, y que dista de la obligación del Estado que alude a las medidas para facilitar y hacer efectivo el DA.

Por otra parte, el paquete de políticas públicas de la Reforma Rural Integral, muestran contradicciones con los planteamientos de la agricultura familiar expuestos por la resolución y propuestos como estrategia de producción de alimentos por el Plan Nacional Rural para SGPDA. Es el caso de la ley 1876 de 2017 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) la cual traza en su desarrollo a través del Plan Estratégico de Innovación Agropecuaria (PECTIA) el fortalecimiento de las cadenas productivas agropecuarias para la exportación (mencionadas anteriormente) y no en el mejoramiento de la producción de alimentos que devuelva al país su capacidad de generar autosuficiencia

alimentaria y garantizar el DA en particular a la población rural a partir de los sistemas locales de producción. Adicionalmente, propone servicios de extensión rural con un cobro por el servicio, lo que hace pensar que esta forma de privatización excluye a pequeños productores y familias de escasos recursos, quienes serían en la propuesta del Plan Nacional Rural para el SGPDA los proveedores de alimentos de autoconsumo para garantizar el DA.

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, trae un capítulo titulado Alianza por la Seguridad alimentaria y la nutrición, cuyos objetivos se relacionan con el incremento de la producción de alimentos mediante el desarrollo de clústeres y cadenas agroindustriales, cuya priorización favorece a la producción agroindustrial y no a la campesina. Adicional, pretende a través del sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN-, lo cual entra en contradicción con el SGPDA debido a que se hace un abordaje desde SAN y no desde el DA, y la formulación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional la materialización de los mecanismos de articulación y gobernanza multinivel, dado que busca una nueva configuración institucional que precise funciones y responsabilidades nacionales y territoriales.

Finalmente, el actual gobierno nacional rechaza la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, promulgada por la Organización Naciones Unidas, la cual da lineamientos claros sobre la garantía progresiva del derecho a la alimentación y no sólo la SAN

- **A manera de cierre.**

Respecto al documento “Propuesta de Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación”, Galeano Corredor (2010) plantea que CONPES 113 (Departamento Nacional de Planeación, 2007) distorsiona el DA al introducir el enfoque en el manejo social del riesgo, dado que esto implica que las acciones del Estado se focalicen en la población de mayor vulnerabilidad, desatendiendo los principios de los derechos humanos. De la misma manera se puede afirmar que no se podrá establecer la progresividad del derecho mismo, sino se cuenta con una línea de base que dé cuenta del estado inicial para la formulación del SGPDA en materia de planes, programas, proyectos y experiencias alternativas asociadas.

Se considera que una “Propuesta de Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación” debe abordar la problemática intercultural de una alimentación culturalmente apropiada. En este sentido, además de resaltar la producción de alimentos “nutricionalmente apropiados” se debe velar por la protección de la biodiversidad de las semillas, así como la identidad y economía campesina, aspectos subyacentes a la formulación de política pública incluyente.

Es necesario que el Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación se construya acorde al DA, dado que la propuesta se basa en la SAN, de tal

forma que se promuevan acciones para fortalecer las actividades de producción tanto para el autoconsumo y autosostenibilidad de las comunidades, como para la comercialización, partiendo de la titularidad de derechos. En este sentido, debe ser una prioridad de primer nivel en la formulación de los planes territoriales. Finalmente se debe promocionar espacios o acciones para el desarrollo de estrategias participativas para la definición de la política alimentaria y agrícola de las comunidades y los territorios, en articulación directa con las políticas nacionales.

Lo anterior implicaría que se requiere plantear una nueva política con un enfoque inclusivo de derechos, que no se enmarque en un enfoque individual y medicalizado del hambre, sino que contemple acciones y estrategias para abordar este fenómeno social desde las esferas político, ético, económico y territorial para construir una estructura institucional participativa a nivel nacional que procure efectivamente por la garantía al DA.

Es necesario partir de identificar y analizar las medidas y acciones llevadas a cabo por el Estado a la luz de las Directrices Voluntarias que han sido propuestas para la garantía del DA, puede permitir una mayor contundencia a la hora de formular el SGPDA, ya que daría cuenta de los cambios que se requieren en materia de políticas públicas y de estructuras gubernamentales para la promoción del DA. Dentro de la línea de base se hace necesario identificar las regulaciones administrativas que viabilizan y/o obstaculizan la realización del DA.

Se requiere cuestionar si las medidas políticas y los programas con los que cuenta actualmente el país tienen la suficiente capacidad para cumplir con las responsabilidades institucionales. De igual manera se debe plantear desde la concepción del PSGPDA que la legislación nacional sea modificada para cumplir con las obligaciones que al DA le confiere. Cabe resaltar, que lo anterior se encuentra relacionado estrechamente con la asignación de recursos económicos, que no se describe en el plan analizado.

Referencias

Acevedo; Á. 2016. Contribuciones y retos de la AF en Colombia. En: Acevedo & Martínez (Eds). La AF en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz.: file:///C:/Users/User/Downloads/33- 17-204-1-10-20160725%20(1).pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). Cadenas productivas: estructura, comercio internacional y protección, Bogotá, DNP, República de Colombia, 2004, (disponible en: [www.dnp.gov. co/paginas_detalle.aspx?idp=336] –acceso: Julio 7, 2005).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007) Documento Consejo Nacional de Política Económica Social 113 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Pub. L. No. 113

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2017. Cadenas productivas priorizadas. (Disponible en: https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/paginas/analisis-cadenas-productivas.aspx)

Galeano Corredor, A. (2010). El CONPES social 113. Del derecho a la alimentación al manejo social del riesgo. In T. Roa Avendaño, H. D. Correa, & A. Galeano Corredor (Eds.), *Primero la comida. Ingredientes para el debate sobre soberanía, seguridad y autonomía alimentaria en Colombia* (pp. 159–174). Corporación Ecofondo.

Conclusiones

Con base en el análisis de los planes nacionales para le Reforma Rural Integral presentados en las secciones anteriores, se encuentran los siguientes elementos comunes de conclusión que resultan, por lo menos problemáticos y que deberían ser asumidos desde visiones alternativas, participativas y diversas, acordes con la complejidad de las ruralidades colombianas. Estos son:

- **La institucionalidad existente**: si bien la institucionalidad debería ser la base de la transformación del mundo rural, en los planes se percibe lo contrario, esto es, la insistencia en adaptar a toda costa la diversidad a mismo modelo que se ha instalado y fortalecido en las últimas tres décadas. Se trata de una profundización del modelo de "Estado regulador", que consiste es el distanciamiento del Estado de la provisión directa de bienes y servicios para convocar a agentes de mercado, delegar responsabilidades por medio de diferentes mecanismos (contratos, concesiones, convenios, etc.) y establecer reglas para alineación los incentivos de los agentes hacia el interés común. Esta delegación con frecuencia se traduce en un esquema de tarifas de servicios que prestan privados y que pagan las familias por diferentes vías.

- **Territorio y ruralidad**: en general se entiende el territorio rural como el "espacio geográfico con población dispersa y difícil acceso". Esto resulta de una lógica individualista de consumidores de ciertos servicios para un desarrollo rural volcado hacia la agroexportación. Pero con apariencia ambiental: "Desarrollo Agrario Integral", "crecimiento verde", "mitigación" y "adaptación" al cambio climático. Pero también allí, el concepto central es oferta y demanda de "servicios ecosistémicos". Pero desconocen la especificidad territorial la conflictividad (pe. conflicto socioambientales), las diferencias étnicas y regionales que tanto se proclaman.

- **Enfoque diferencial**: Por lo anterior, los planes dicen estar elaborados con enfoque diferencial (género, étnico, regional), pero no es así. Ausencia de interculturalidad y de enfoque de género. Sólo en lo ambiental, parece haber un pacto con la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos para no incluir sus territorios. Sin embargo, también existen en ellos conflictos entre comunidades étnicas y campesinas.

- **Fragmentación sectorial**: cada sector va por su lado y no logra reconocer sus nexos en los territorios. Todos tienden a priorizar los municipios PDET, desconociendo las realidades regionales y las proximidades municipales.

- **Ausencia de participación**: Ninguno de los planes fue realmente participativo, como se expresó en los criterios definidos para cada uno en el punto 1.3 del AF

- **Ausencia de descentralización**: no hay una visión estratégica de la descentralización que implique reconocimiento de la diversidad, participación y democratización, autonomía relativa y ajuste y fortalecimiento de los entes territoriales.

- **Modelo de financiamiento**: parece que todo se hará sin esfuerzo financiero mayor por parte del Estado, sino por la conjunción entre público-privado (alianzas público-privadas) y cooperación internacional.

Con lo anterior, debe decirse que es poco probable que los planes realmente contribuyan a la transformación de las condiciones que han contribuido a la permanencia del conflicto armado en Colombia. Solo una correlación de fuerzas diferente podrá generar rutas de verdadera transformación territorial desde la diversidad y con la participación decidida e incidente de las comunidades afectadas por la exclusión, la invisibilización y las relaciones de poder que ha sostenido el conflicto armado, a pesar de la buena intención del Acuerdo de paz firmado recientemente.