



**COMENTARIOS DE LA SAC
A LAS BASES DEL PLAN 2014-2018
Documento de avance, Febrero 2 de 2015**

- I. Introducción y aspectos generales del documento de Bases
 - A. Aspectos positivos
 - B. Aspectos por mejorar
- II. Estrategia transversal “Transformación del campo”
 - A. Comentarios a la estrategia
 - B. Por objetivos estratégicos
 - 1. Ordenamiento del territorio
 - 2. Cerrar brechas urbano-rurales
 - 3. Ampliación de la clase media rural
 - 4. Impulso a la competitividad rural
 - 5. Arreglo institucional integral y multisectorial

I. Introducción y aspectos generales del documento de Bases

La Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, y sus gremios afiliados presentan en este documento algunos comentarios y recomendaciones en torno al documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 2018 “Todos por un nuevo país”.

Reiteramos nuestro compromiso con la construcción y consolidación de una política agraria de Estado, en conjunto con el gobierno nacional, buscando la competitividad, productividad y rentabilidad en el campo a través del desarrollo empresarial y asociativo modernos, reconociendo la multifuncionalidad del campo y la interdependencia necesaria entre las áreas urbanas y rurales y entre las diferentes comunidades y actividades en las zonas rurales.

Entendemos que las Bases del plan de desarrollo que actualmente conocemos incorporan los objetivos y demás elementos conceptuales



que guiarán la implementación y adopción de medidas. En tal sentido, esperamos que el contenido integral del Plan Nacional de Desarrollo cuente con las herramientas que materialicen estos propósitos, y guardamos la expectativa de conocerlo para dar nuestros aportes.

Consideramos adecuado el enfoque global con que el gobierno nacional diseñó las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” y sus tres pilares: Paz, Equidad y Educación, y compartimos el valor de identificar y aprovechar el círculo virtuoso entre estos tres conceptos, así como el reconocimiento de la importancia del desarrollo rural integral con enfoque territorial y su materialización a través de programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial, Pdriet. Los pilares de Paz, Equidad y Educación significan dimensiones esenciales para el desarrollo de Colombia, que requieren de componentes productivos y económicos para su aplicación efectiva, así como de una adecuada coordinación entre diferentes niveles de gobierno.

En apoyo a estos propósitos, el desarrollo empresarial y gremial moderno conlleva la aplicación de la ciencia, la tecnología y la gestión a la actividad productiva, así como de principios de ética, responsabilidad social y ambiental y el cumplimiento del marco institucional y normativo. Nuestra democracia reconoce también el papel de las asociaciones y los gremios, que representan y defienden legítimamente los derechos colectivos de sus asociados y contribuyen con el diseño y ajuste institucional.

Dentro de este marco, es necesario reconocer que la aplicación de mejores prácticas y el incremento en las escalas de producción en la actividad agropecuaria y agroindustrial constituyen esfuerzos empresariales y asociativos que contribuyen al desarrollo rural. Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas esos esfuerzos deben convertirse, de manera más clara y con mayor intensidad, en objeto de promoción y apoyo.

I. Comentarios Generales a las Bases del Plan

A. Aspectos positivos

- Atribuye al sector agropecuario colombiano una marcada importancia para el logro y cumplimiento de los pilares de Equidad, Paz y Educación, así como en el desarrollo de todo el contenido del documento. Así mismo, considera la necesidad de impulsar su desarrollo integral como parte fundamental de la economía, la sociedad y la cultura colombianas.
- Reconoce el papel de las actividades agropecuarias en el Producto Interno Bruto, PIB, el empleo, la generación de ingresos, la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible y la mitigación y adaptación al cambio climático, la formalización del empleo y muchos otros.
- Adelanta un diagnóstico global sobre la problemática estructural que explica el bajo dinamismo económico de las actividades rurales y agropecuarias, asociado con limitaciones en materia de institucionalidad, ordenamiento, desarrollo humano, generación de ingresos, disponibilidad de bienes y servicios sectoriales, entre otros.
- Reconoce la función esencial del Estado en los tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo -Paz, Equidad y Educación-, a través de bienes públicos, políticas y un ambiente adecuado para el desarrollo rural y agropecuario.
- Destaca la importancia de la inversión en bienes públicos, como infraestructura básica y servicios sociales.
- Introduce y reconoce la importancia del enfoque territorial y de integralidad de las políticas en el desarrollo rural, así como de la coordinación necesaria entre niveles de gobierno. Sin embargo y a pesar del avance del proceso de descentralización política y

administrativa, preocupa la debilidad institucional que se registra en el nivel descentralizado, y ello se puede agravar con la asignación de nuevas funciones.

- Asigna responsabilidades temáticas importantes para el desarrollo rural y agropecuario a ministerios diferentes al de Agricultura y Desarrollo Rural: educación, salud, infraestructura, vivienda y otras.
- Valoramos la propuesta de crear un Sistema de logística para integrar la oferta de bienes y servicios, instituciones y demás aspectos necesarios para mejorar la comercialización de productos agropecuarios.
- Llama positivamente la atención la adopción de Plataformas de logística Rurales.

B. Aspectos por mejorar

- Cabe un mayor reconocimiento de la legitimidad e importancia de la cultura empresarial moderna y el interés privado en el desarrollo agropecuario y rural. Así mismo, de la labor asociativa y gremial que los integra y los promueve y defiende legítimamente.
- Falta mayor énfasis en la importancia del enfoque productivo, además de la cultura empresarial y la asociatividad gremial, para la sostenibilidad del impacto de las políticas orientadas al logro de la paz y el desarrollo social. El documento de Bases puede reconocer con mayor claridad el papel del sector privado en la ejecución del Plan y en el logro de sus objetivos.
- Si bien asigna responsabilidades importantes de política pública para el desarrollo rural y agropecuario a las carteras de educación, salud, infraestructura y otras; vemos necesario introducir precisiones en los objetivos y estrategias correspondientes, considerando la necesidad de partir de modelos especiales, definiendo con mayor detalle las acciones y metas esperadas en ellos.

- Hace falta mayor claridad en las responsabilidades asignadas al MADR y al DNP en el apoyo a entes territoriales para el diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas de desarrollo rural integral con enfoque territorial, Pdriet. Proponemos que el MADR lidere la estructuración de un marco general para este tipo de programas, con el apoyo de diferentes actores públicos y privados involucrados, incluyendo los gremios agropecuarios.
- Llamamos la atención en torno a la necesidad urgente de ajustar las estructuras curriculares y programas de educación a las realidades del campo. Creemos relevante tomar experiencias exitosas como la de UTOPIA¹, que buscan partir de la realidad social y económica del campo colombiano.
- En materia de vías terciarias, proponemos la estructuración de un proceso de concertación con el sector privado representado en los gremios, a fin de definir el plan vial.
- En los temas de seguridad social, salud, pensiones, riesgos profesionales y el sistema de cajas de compensación, es fundamental que se establezcan acciones, instrumentos e instituciones que permitan mejorar la calidad y cobertura de los servicios correspondientes.
- En materia de TIC, en donde se plantean elementos de aplicación en las zonas rurales, creemos que con el concurso del sector privado y los gremios, es necesario estimular su uso. Con esto se puede lograr mayores niveles de apropiación de medios móviles y redes sociales en el sector agropecuario colombiano.
- De otro lado, la ejecución de políticas descentralizadas en el ámbito rural, tanto en temas rurales transversales del desarrollo rural como específicos a la actividad agropecuaria, debe ir acompañada del respectivo fortalecimiento institucional y la operación de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación efectivos que permitan medir su efectividad e introducir ajustes oportunamente. Es

¹ Universidad de la Salle.

importante facilitar la participación de las organizaciones gremiales del sector agropecuario en estos procesos.²

II. Estrategias transversales “Transformación del Campo”

A. Comentarios generales

- Acompañamos la importancia que se le asigna a la transformación del campo, con lineamientos y acciones multisectoriales e interinstitucionales que atiendan de una manera más integral su problemática y desafíos.
- En línea con el reconocimiento de la importancia del enfoque territorial y de integralidad de las políticas en el desarrollo rural, propone implementar *un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias que priorice las obras en las zonas de intervención de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial, Pdriet, y en otras fundamentales para el mejoramiento de la productividad sectorial conforme a la estrategia de aprovechamiento comercial para la agricultura.*
- **Inversión.** El documento de Bases debe abordar con mayor coherencia la necesidad de un impulso decidido de la inversión productiva en el sector, tanto a favor de las pequeñas y medianas unidades productivas y empresas, como de las grandes empresas y la producción a escala. La inversión privada es un soporte insustituible para materializar sostenidamente el aprovechamiento de las amplias oportunidades comerciales que ofrece el campo en los mercados nacional e internacional y propiciar el desarrollo económico y social.

² Tanto en el nivel nacional como regional, los gremios agropecuarios pueden integrar comités de seguimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

- **Crecimiento verde.** La aplicación de este principio en el sector agropecuario debe reconocer el aporte efectivo y potencial de la producción agropecuaria en la bioeconomía³. Ello hace procedente proponer la necesidad de incluir instrumentos que incentiven la generación de biomasa, la utilización de sistemas silvopastoriles y, en general, la innovación en procesos y productos para el desarrollo de una agricultura más sostenible y su aporte a la generación de energías más limpias No circunscrito a regulaciones sino con instrumentos que incentiven el cambio hacia una agricultura más amigable con el medio ambiente. Regulaciones con excepciones como se aplican en otros países.
- **Clasificación de productores.** Para el conjunto de instrumentos de política, se propone el diseño de un mecanismo de estructuración, revisión y ajuste dinámico de las clasificaciones del tamaño de productores que refleje la situación y tendencias de desarrollo de los diferentes renglones y sistemas productivos.

B. Comentarios por objetivos estratégicos

1. Ordenamiento del territorio rural

- Resulta imperativo promover la seguridad y estabilidad jurídica en relación con la propiedad de la tierra.
- Se requiere de una revisión y ajuste de la institucionalidad encargada de la gestión del suelo rural con fines agropecuarios, desde el nivel de la política general hasta el nivel administrativo y de ejecución, manteniendo los principios fundamentales que rigen la propiedad y su función social.

³ En términos generales, la propuesta de crecimiento verde de la OECD incluye un marco de referencia y una serie de elementos esenciales que involucran el marco fiscal y normativo, sino políticas de estímulo a la innovación e incentivos para el uso eficiente de los recursos naturales. Ver <http://www.oecd.org/greengrowth/47984502.pdf>.

- El sector privado representado en los gremios agropecuarios solicita participar activamente y aportar sus criterios en el diseño de nuevas entidades y reglas de juego en materia de tierras. En este sentido, compartimos la propuesta de crear una institución especial adscrita al Ministerio, encargada de los temas de tierras, pero consideramos pertinente estudiar en detalle su arquitectura, de manera que permita la participación activa, entre otros, del sector productivo.
- El documento de Bases envía algunas señales positivas de carácter general en torno a la inversión y desarrollo de proyectos productivos de gran escala. No obstante, se propone introducir de manera operacional el concepto de economía de escala en el uso del suelo rural para la producción agropecuaria.
- Se requiere de un ajuste de fondo a la ley 160 de 1994, con el fin de desvincular la dinámica de los mercados de tierras frente a la estimación de la Unidad Agrícola Familiar, UAF.
- Vemos de manera positiva la incorporación del Derecho Real de Superficie, en la medida en que promueve el uso eficiente y productivo de la tierra, desestimula la especulación sobre la misma, protege el derecho a la propiedad y finalmente da certeza jurídica a los inversionistas en proyectos productivos de mediana y gran escala que posibilitan la generación de empleo, formalización y transferencia de tecnología.
- Resulta necesario reglamentar las Zonas de Desarrollo Agroempresarial, previstas en la ley 160 de 1994.
- El gobierno nacional debe avanzar de manera más rápida y contundente en la definición de usos del suelo para la actividad agropecuaria, incluyendo la actividad forestal, teniendo en cuenta las exigencias en estudios de suelo y mapificación a escala semidetallada y detallada.

- En nuestra opinión, para el sector es fundamental que se ajuste, tal y como está enunciado, los temas de estacionalidad y la contratación laboral, de manera que tengan en cuenta las características de la actividad productiva.
- En función de la formalización laboral y empresarial, es necesario reglamentar el Registro Rural Colombiano previsto en la ley de formalización y primer empleo, como instrumento de información, conocimiento y una institución que podría permitir identificar y apoyar mejor a los productores del sector.
- Es necesario profundizar en los problemas o cuellos de botella que inciden en la competitividad, productividad y rentabilidad del sector agropecuario, como las reglas de juego para la inversión, los determinantes de los costos de producción, el manejo y disponibilidad de semillas, el acceso a organismos genéticamente modificados, OGM; los costos de energía, la sanidad y el comercio interno y externo.

2. Cerrar brechas urbano rurales.

3. Ampliación de la clase media rural

- Compartimos el propósito general de ampliar la clase media rural, pero consideramos que falta incorporar una definición funcional más clara de clase media rural, que pueda propiciar su adecuada medición y seguimiento.
- La ampliación de la clase media rural deberá articularse con los objetivos y programas relacionados con el desarrollo empresarial, la formalización laboral y de las empresas rurales, la generación de ingresos, el mejoramiento de los indicadores de bienestar a través de la cobertura y calidad de servicios sociales y otros.

4. Impulsar la competitividad rural

Asistencia técnica:

- Vemos de manera positiva la visión del Gobierno en el sentido de modificar el modelo de asistencia técnica integral y consolidar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial, que se propone integral. Vemos adecuado el reconocimiento explícito de la participación de diferentes agentes, entre los cuales están los gremios, los CENI, las asociaciones de productores y los prestadores de servicios entre otros.
- Compartimos la propuesta de que el modelo de asistencia técnica se articule con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial, así como con el Sistema Ciencia Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.
- Si bien Corpoica se debe fortalecer y jugar un papel importante en materia de soporte técnico y administrativo, creemos que ello debe darse sobre la base de un proceso permanente de concertación con los diferentes agentes vinculados con el sector, como por ejemplo, los CENI, las entidades gremiales y las universidades y otros centros especializados de formación y extensión para el sector.

Adecuación de tierras:

- Se hace apremiante estructurar un ajuste institucional y de reglas sobre adecuación de tierras. En contraposición con lo planteado en el documento de Bases, recomendamos no centrar los esfuerzos de búsqueda de inversión privada únicamente en distritos de gran escala, lo que iría en

detrimento especialmente de la posibilidad de desarrollo de distritos de mediana escala.

- Adelantar el diseño y estructuración detallada de modelos para la planificación de adecuación de tierras, a partir de la coordinación técnica y de gestión entre el DNP, el MADR y la UPRA, y aprovechando la experiencia y capacidad lograda en materia de gestión de infraestructura por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI.
- Incorporar en los temas de manejo de agua, elementos que permitan llevar a procesos de concertación las determinaciones de uso de este recurso. Se deberían establecer mesas de concertación, donde confluyan los diferentes actores que se encuentran asentados en un territorio determinado.
- Introducir el concepto de economía de escala en la producción agropecuaria como base para el diseño, operación y ajuste de fondos de inversión, aprovechando el conocimiento y experiencia de los gremios agropecuarios y las tendencias de la competencia y los mercados.

Financiamiento:

- La política de financiamiento agropecuario debe apuntar a un objetivo estratégico más claro y contundente como *Promover la producción eficiente y competitiva, la gestión de riesgos y la agregación de valor por parte de productores rurales de todo tamaño y sus formas asociativas, a través de instrumentos de financiamiento acordes con sus desafíos y posibilidades, en horizontes de corto, mediano y largo plazo, así como la gestión de vínculos más efectivos con otras dimensiones de política y niveles de gobierno.*

- El establecimiento de un objetivo como este permitiría enmarcar la política de financiamiento dentro de una visión estratégica y facilitar el desarrollo de vínculos esenciales con dimensiones como la asistencia técnica, la innovación, la infraestructura productiva, la comercialización interna y externa y la gestión de mercados, el desarrollo de formas asociativas, el cumplimiento de requisitos mínimos y especializados de calidad y otros. El objeto a financiar debe ser esencialmente proyectos.
- Como se planteó arriba a manera de criterio general, se propone el diseño de un mecanismo de revisión y ajuste dinámico de las clasificaciones del tamaño de productores que refleje la situación y tendencias de desarrollo de los diferentes renglones productivos, así como la creación de otras clasificaciones y categorías que puedan servir para el diseño de instrumentos de financiamiento y de gestión de riesgos, a la medida.
- A manera de propuesta orientada a desarrollar el punto inmediatamente anterior, planteamos la necesidad de identificar y desarrollar de manera diferenciada clasificaciones de, al menos, dos categorías de productores:
 - i. Agricultura familiar de subsistencia, en función del valor de los activos y orientada a dar apoyo financiero a una estrategia productiva y comercial que signifique un tamaño mínimo necesario para su sostenibilidad económica.
 - ii. Agricultura familiar consolidada y producción comercial, en función del monto de ventas y orientada a dar apoyo financiero a una estrategia productiva y comercial de crecimiento y competitividad, con viabilidad económica.

- Se deberían incorporar elementos que estimulen la inversión en el sector privado. Vale la pena recuperar o restablecer los beneficios fiscales para los cultivos de tardío rendimiento, para nuevas inversiones.
- De otro lado, no compartimos las decisiones sobre restringir la asignación de los recursos de redescuento. En primer lugar, dirigir los recursos de redescuento especialmente a pequeños productores y a créditos de inversión y, en segundo lugar, la colocación de crédito de capital de trabajo de grandes y medianos productores por cartera sustitutiva.
- Avanzar en la unificación de garantías para el financiamiento del sector agropecuario.
- Nos parece relevante la promover la cultura del cubrimiento de riesgos y, con ese propósito, el impulso de los instrumentos de cobertura.
- El diseño e implementación de nuevos programas y nuevas líneas de financiamiento de la producción agropecuaria debe estar enfocado en apoyar inversiones que faciliten expresamente el cumplimiento de requisitos de calidad y precio en los mercados.

Comercialización:

- Uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del sector la constituyen las dificultades en materia de comercialización de productos agropecuarios. Si bien en las bases del plan se expresan, de manera general, algunos elementos dirigidos a abordar esta problemática, consideramos que se debe dar un mayor desarrollo y profundización sobre los mismos. Por ejemplo, el papel de los agentes que operan en las centrales de abastos en la fijación de precios en el mercado agropecuario, la elevada intermediación en la cadena de

comercialización de productos agropecuarios, las estrategias y propuestas en relación con modelos corporativos, empresariales y de asociación entre productores para la venta de productos y la compra de materia prima para la producción.

- Desarrollar instrumentos innovadores para comercialización de productos agropecuarios, aprovechando el papel de la Bolsa Mercantil como ente facilitador de la comercialización y financiamiento, pero también, en la construcción de los precios transparentes de mercado.

Modernización:

- Con el propósito de mejorar la rentabilidad y competitividad, se hace indispensable desarrollar e implementar instrumentos que permitan la modernización del parque de maquinaria agrícola con que cuenta hoy el país.

Costos de producción:

- Con el propósito de que el mercado de insumos agropecuarios en Colombia sea más transparente, consideramos pertinente crear un sistema de información y monitoreo similar al establecido en el mercado de medicamentos en el sector salud, que ha permitido mantener un control permanente sobre los precios.

Comentarios en torno a otros capítulos

Relacionado con Desarrollo minero-energético y Energías limpias

En materia de desarrollo minero energético (cap. 5) y desarrollo verde (estrategia transversal), las bases del Plan deben considerar el aporte de los biocombustibles para la ampliación de la canasta energética, la sustitución de combustibles fósiles y la utilización de energías limpias. La estimación de la probabilidad de reducción de reservas energéticas del país debe considerar la disponibilidad actual y futura de energía proveniente de la producción de biomasa.

Política de salud (capítulo sobre acceso universal a salud de calidad, estrategia 2.5. Mejorar las condiciones nutricionales de la población colombiana)

El documento de Bases dice:

Para la disminución de la prevalencia de sobrepeso en niños, niñas, adolescentes y adultos, la promoción de la salud y la prevención de enfermedad no transmisibles se proponen las siguientes acciones:

Respetuosamente solicitamos eliminar la siguiente acción:

Expedir normatividad para regular la comercialización y venta de bebidas azucaradas y alimentos de alto contenido calórico, sal-sodio, grasas totales, grasas trans, grasas saturadas, azúcares añadidos, refinados y libres, entre otros nutrientes de interés en salud pública, así como regular la publicidad, promoción, patrocinio y comercialización de estos.

Con el debido soporte técnico, a disposición si es requerido, las razones son fundamentalmente las siguientes:



- La restricción al comercio y publicidad de alimentos con azúcar no soluciona el sobre peso ni otras enfermedades no transmisibles.
- La medida propuesta no está alineada con documentos oficiales como el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021.
- La medida causaría un efecto nocivo sobre la producción nacional de azúcar y de panela.