

Producto 4061

Estudio e investigaciones sobre  
Pacto y diálogo público –  
privado

NOHORA YULIETH FORERO RAMIREZ - CONTRATO DNP 459 2020  
ORIZEL LLANOS CONGOTE – CONTRATO DNP 300 2020

| Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

## Entregable N°. 10172

Este documento corresponde a la entrega final consolidada del estudio sobre Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo en el Sector Agro y Campesinado. Este documento estudia la Política de los Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo para el Sector Agro, así como la propuesta de definición de *Campesinado* y una política pública en este tema.

Diciembre 2020

## Plan de trabajo

**Objetivo general:** analizar la Política de los Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo (PxCE) para el Sector Agro, así como generar una propuesta de definición de Campesinado y aportar elementos para la construcción de una política pública en esta materia.

**Objetivos específicos:** (i) analizar los aspectos técnicos y procedimentales de los pactos para proponer recomendaciones de mejora con miras a la realización de iniciativas gubernamentales similares. (ii) construir una propuesta de definición de *Campesinado* que sirva como insumo para la elaboración de una política pública en este tema.

**Justificación:** Este documento aborda dos instancias con las que el gobierno sostiene un diálogo con diferentes actores que contribuyen al cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Por un lado, está el diálogo público-privado con los gremios del sector agropecuario (PxCE) con el fin de incrementar la productividad y el empleo en el cuatrienio. Por otro lado, están los espacios de diálogo y articulación en torno a la política pública de campesinado que no sólo se han demandado desde diferentes instancias de Diálogo Social, sino que tendrán que ser validadas en estos espacios.

En este contexto, los PxCE han sido un instrumento a través del cual desde el Gobierno se establece un diálogo con el sector privado y en particular con los gremios de las cadenas productivas en el Sector Agroindustrial, en aras de fortalecer su potencial exportador e impulsar su potencialidad para generar empleo formal en las cadenas abordadas. Los pactos buscan dar solución a problemas de corto plazo de las entidades privadas, así como de los cuellos de botella en su relacionamiento con el sector público, a través de líneas de acción puntuales por parte de las entidades de ambos sectores, sin que medien recursos fiscales.

De otro lado, en el Colombia no se ha delimitado el concepto de campesino. Este es uno de los retos que enfrenta la elaboración de la política pública de campesinado dispuesta en el artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La falta de delimitación del concepto de campesino tiene diversas implicaciones, como que en censos poblacionales y en mediciones como la Encuesta Nacional Agropecuaria y la Encuesta de Calidad de Vida, no se contemple la categoría “campesino/campesina”.

### Estructura del documento

1. Introducción
2. Justificación
3. Análisis de los aspectos técnicos y procedimentales de los pactos
4. Estado del arte: Revisión de literatura sobre Campesinado y caracterización del Campesinado
5. Resultados
  - 5.1 Logros en los sectores con la firma de los pactos
  - 5.2 Propuesta de definición de campesinado
  - 5.3 Puntos de encuentro
- 6 Conclusiones y recomendaciones

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	5
2. Justificación .....	5
3. Análisis de los aspectos técnicos y procedimentales de los PxCE .....	6
3.1 Construcción de losPxCE .....	7
3.2 Problemáticas y acciones para abordarlas .....	8
4. Revisión de literatura sobre campesinado.....	11
4.1. Revisión de literatura .....	11
Antecedentes .....	11
Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria .....	16
Documentos Conpes.....	18
4.2. El caso de Bolivia y Argentina.....	21
5. Resultados .....	24
5.1 Logros en los sectores con la firma de los pactos: balance al 12 de marzo de 2020 .....	24
Pacto de carnes .....	24
Pacto Cacao.....	25
Pacto Forestal.....	25
5.2. Caracterización del campesinado con base en la Encuesta de Cultura Política 2019.....	27
5.3 Puntos de encuentro: Acciones según su potencial beneficio en la agroindustria y el productor no representado .....	36
6. Conclusiones y recomendaciones .....	40
Referencias .....	42
Anexo 1. ....	44

## Listado de tablas y gráficos

Tabla 1. Número de acciones en los pactos agro: I y II ronda.....	6
Tabla 2. Metas en exportaciones y empleo para los pactos Agro .....	8
Tabla 3. Comparación de diferentes definiciones de campesinado.....	21
Tabla 4. Logros PxCE - Cadena Forestal .....	26
Tabla 5. Diferencias entre la agricultura campesina y la agroindustrial .....	36
Tabla 6. Acciones de los PxCE - Sector agropecuario que abordan Agricultura por contrato.....	39
Gráfico 1. Problemáticas en las que están los cuellos de botella sectoriales .....	9
Gráfico 2. Participación del sector público y privado liderando las acciones de cada pacto .....	11
Gráfico 3. Encuestas aplicadas por el DANE que incluirán las preguntas sobre campesinado .....	16
Gráfico 4. Porcentaje de ACFC por departamento .....	18
Gráfico 5. Comparación de diferentes aproximaciones al concepto de campesinado.....	21
Gráfico 6. Porcentaje de personas de 18 años y más, según si se consideran campesinos(as) .....	27
Gráfico 7. Porcentaje de personas de 18 años y más, por regiones, que sí se consideran campesinos(as) ...	28
Gráfico 8. Porcentaje de personas de 18 años y más que no se consideran campesinos(as), según si consideran que alguna vez fueron campesinos(as).....	28
Gráfico 9. Porcentaje de personas de 18 años y más, según si consideran que la comunidad en que viven es campesina .....	29
Gráfico 10. Porcentaje de personas de 18 años y más que sí se consideran campesinos(as), según si consideran que la comunidad en que viven es campesina.....	29
Gráfico 11. Porcentaje de personas de 18 años y más, por regiones, que consideran que la comunidad en que viven es campesina .....	30
Gráfico 12. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as) y consideran que la comunidad en que viven es campesina .....	30

Gráfico 13. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según posición ideológica.....	31
Gráfico 14. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según si pertenecen a grupos, organizaciones o instancias.....	31
Gráfico 15. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según nivel educativo más alto alcanzado.....	32
Gráfico 16. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as) que saben leer y escribir.....	33
Gráfico 17. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), por regiones que si saben leer y escribir.....	33
Gráfico 18. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según la actividad en la que ocuparon la mayor parte del tiempo la semana anterior a la entrevista.....	34
Gráfico 19. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos, según si reciben algún ingreso mensual.....	34
Gráfico 20. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según autorreconocimiento étnico.....	35
Gráfico 21. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según autorreconocimiento étnico.....	35
Gráfico 22. Clasificación de las acciones.....	37
Gráfico 23. Resultados de la clasificación de las acciones.....	39

## Desarrollo del documento

### 1. Introducción

Este documento aborda dos instancias con las que el gobierno sostiene un diálogo con diferentes actores que contribuyen al cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Por un lado, está el diálogo público-privado con los gremios del sector agropecuario (PxCE) con el fin de incrementar la productividad y el empleo en el cuatrienio. Por otro lado, están los espacios de diálogo y articulación en torno a la política pública de campesinado que no sólo se han demandado desde diferentes instancias de Diálogo Social, sino que tendrán que ser validadas en estos espacios.

Es así como esta investigación profundiza en el estudio de la dicotomía que tradicionalmente se percibe entre la agroindustria -por un lado-, y el campesinado -por el otro- y busca responder preguntas como: ¿cuáles son los puntos de encuentro desde estos escenarios de diálogo en los que los intereses de la agroindustria y el campesinado puedan confluir? ¿Cómo esos puntos de encuentro permiten mejorar los ejercicios de diálogo público – privado (PxCE y Diálogo Social) y sentar las bases para elaborar políticas más inclusivas en las que el campesino esté en el centro como apuesta productiva?

Uno de estos puntos de encuentro los brinda potencialmente la agricultura por contrato; según la FAO ésta "*Se trata de un planteamiento que puede contribuir tanto a incrementar los ingresos de los campesinos como la rentabilidad de los empresarios*"<sup>1</sup>. Por supuesto, una apuesta productiva e inclusiva por el desarrollo rural debe reconocer el papel del campesinado y su relación con la agroindustria, y para ello su definición como grupo de focalización de políticas públicas es un primer paso imprescindible; una vez se cuente con esta definición de *campesinado*, es necesario proponer una hoja de ruta para sentar las bases de una política pública en esta materia. En este documento se revisarán estos espacios de diálogo -por un lado, con la agroindustria a través de los PxCE, y por otro, aquellos en torno a la política de campesinado- y sus puntos de encuentro.

### 2. Justificación

Desde el Departamento Nacional de Planeación se lideran o apoyan continuamente espacios de diálogo entre el sector público y privado, quedando en pocas ocasiones un documento que recoja los resultados del ejercicio y, más importante aún, sus lecciones aprendidas. Durante el 2019 y lo que va corrido del 2020 la DDRS del DNP ha ejercido la secretaría técnica en los PxCE en su capítulo Agro<sup>2</sup>. Como se analizará a lo largo del documento, en los pactos se abordaron problemáticas de las cadenas que reflejan las diagnosticadas en el Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con baja productividad, sanidad e inocuidad, comercialización, y aspectos institucionales. La primera ronda de estos pactos se firmó para las cadenas productivas de Cacao, Forestal y Carnes con un total de 114 acciones<sup>3</sup>. La segunda ronda de los pactos incluye las cadenas de Palma, Agroindustria de la caña de azúcar,

---

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0107sp.htm>

<sup>2</sup> Los Pactos han involucrado otros sectores y por ende, otras Direcciones Técnicas del DNP, como por ejemplo: Comercio, Infraestructura y Energía.

<sup>3</sup> Esta priorización en general tuvo en cuenta la metodología propuesta por la Dirección de Desarrollo Empresarial del DNP (DIDE) conforme al potencial internacional de la cadena (principalmente importaciones mundiales), su viabilidad (principalmente exportaciones en la última década), valor agregado (índice de complejidad y valor estratégico), y entorno productivo (empleo, salario, índice de encadenamientos)

Frutas, Lácteos y Pesca y acuicultura -con un total de 164 acciones- cuya firma se llevó a cabo el 27 de enero de 2020, con una metodología de selección de las cadenas distinta a la de la primera ronda<sup>4</sup>.

De otro lado, en el Colombia no se ha delimitado el concepto de campesino. Este es uno de los retos que enfrenta la elaboración de la política pública de campesinado dispuesta en el artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La falta de delimitación del concepto de campesino tiene diversas implicaciones, como que en censos poblacionales y en mediciones como la Encuesta Nacional Agropecuaria y la Encuesta de Calidad de Vida, no se contemple la categoría “campesino/campesina”.

Además de estas discusiones, como antecedentes para la elaboración de la política pública de campesinado también se cuenta con los estudios de la Comisión de Expertos del Campesinado, que finalizaron con un documento técnico que propone la definición, caracterización y medición del campesinado en Colombia, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, herramienta que brinda lineamientos para desarrollar y fortalecer políticas que atiendan las particularidades de campesinos y campesinas.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que según el mencionado artículo de la Ley 1955 de 2018, esta política pública será liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con la participación del Ministerio del Interior y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se ha identificado la necesidad de proponer una ruta para la elaboración de la política pública a partir de los insumos disponibles en el país para este tema.

Estos dos espacios de diálogo parecen en un primero momento apuestas en extremos opuestos: la agroindustria, representada en los gremios de los pactos firmantes, y el campesinado, sin una definición que acote su población para proponer o focalizar políticas públicas. De allí que se requiera avanzar en la comprensión de las dinámicas que subyacen a los puntos de encuentro de estos dos grupos en las políticas de desarrollo rural, tema que ocupa este documento.

### 3. Análisis de los aspectos técnicos y procedimentales de los PxCE

Para el sector agropecuario la primera ronda firmada el -5 de agosto de 2019- incluyó los pactos de las cadenas de cacao, forestal, y carnes, y la segunda ronda -firmada el 27 de enero de 2020- se hizo con las cadenas de agroindustria de la caña de azúcar, palma, frutas, lácteos, y pesca y acuicultura (Tabla 1). Del total de acciones de todos los sectores, el sector agro participó con el 22,6% de las 505 acciones en la primera ronda, y con el 50,4% de las 325 acciones de la segunda ronda.

**Tabla 1. Número de acciones en los pactos agro: I y II ronda.**

Pacto	Número de acciones
Cacao	26
Carnes	39
Forestal	49
<b>Total sector agropecuario primera ronda</b>	<b>114</b>

<sup>4</sup> De allí que una parte de este documento revisa estas disrupciones metodológicas en su proceso de construcción.

Pesca y acuicultura	30
Agroindustria de la caña de azúcar	23
Frutas	53
Leche	24
<b>Total sector agropecuario segunda ronda</b>	<b>164</b>
<b>Total sector agropecuario primera y segunda ronda</b>	<b>278</b>

Fuente: Matrices de PxCE

El presente análisis de este diálogo público-privado con miras a brindar recomendaciones de mejora se hace en términos de: (i) la construcción de los pactos, (ii) las problemáticas abordadas y las acciones establecidas para superar los cuellos de botella identificados, y (iii) la pertinencia en términos de la confluencia de intereses de la agroindustria con los de los productores no representados en los gremios.

### 3.1 Construcción de losPxCE

La selección de las cadenas con las que se estableció la firma de los pactos mezcló aspectos técnicos y no técnicos. La metodología inicial de selección de los sectores para establecer el diálogo público-privado se basó en los lineamientos de la Política de Desarrollo Productivo (Documento Conpes 3866 de 2016) y del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. De esta forma se propuso inicialmente que los sectores se priorizaran en función de: (i) el potencial del sector desde la demanda internacional e inserción al mercado mundial, y (ii) la sofisticación de las estructuras productiva y exportadora (Diagrama 1).



Fuente: Presentación de la DIDE a Consejo Gremial

Mientras que en la primera ronda en general primaron los aspectos técnicos tanto para el sector agro como para los demás, en la segunda no fue así: luego de la firma de la ronda del 5 de agosto de 2019, varias agremiaciones de productores agropecuarios pidieron hacer lo propio, razón por la cual en la segunda ronda se privilegió la firma de pactos en función de la demanda. Esto influyó en que no se tenga un marco conceptual común para los acuerdos de la primera y segunda ronda y sumó descontento entre quienes no obtuvieron el pacto. Es el caso de los sectores de *café* y *flores* entre quienes se alcanzó a discutir preliminarmente la firma de un acuerdo y se mapearon los cuellos de botella, pero finalmente no se llevó a cabo.

En el proceso de construcción de los PxCE la definición de los objetivos de los acuerdos en términos de producción, exportaciones y empleo pareciera haber sido ambiciosa. Estas metas fueron cuestionadas en los medios de comunicación<sup>5</sup> y en particular las relacionadas con el empleo (Tabla 2). El compromiso de la primera ronda de pactos (3 agro y 9 de otros sectores) fue aportar 854 mil empleos, y el de la segunda ronda (5 pactos agro y 5 de sectores diferentes) un total de 277 mil. Los empleos de la primera ronda representan la tercera parte del total de los desocupados en el mes de agosto de 2019 (2,6 millones de personas) y los del sector agro (un total de 222.795 empleos) representaban al 8,3% del total de desocupados de agosto de 2019. Adicionalmente, en el caso del pacto por el sector cacaotero se propuso sustituir 50 mil hectáreas de cultivos ilícitos con este producto, lo cual representa la tercera parte del total de ilícitos en el país, siendo muy ambiciosa.

**Tabla 2. Metas en exportaciones y empleo para los pactos Agro**

Pacto	Meta en incremento de exportaciones (mill USD)	Meta en nuevos empleos
Frutas	126,7	55.196
Caña	15,7	3.532
Lácteos	9,9	43.000
Pesca	92,5	68.000
Carne bovina	420	33.627
Forestal	-	1.940
Avícola	-	17.500

Fuente: Vicepresidencia de la República

Adicionalmente, en la reunión de balance de los pactos de primera ronda llevada a cabo en marzo de 2020 varias entidades manifestaron no estar de acuerdo con las cifras de las metas propuestas; por ejemplo, FENAVI manifestó desacuerdo con los más de 17 mil empleos de su meta. La única entidad que reiteró su compromiso fue FEDEGAN con las siguientes metas asumidas: (i) Aumento de exportaciones en 420 millones de dólares (509%), (ii) Aumento de inversión en 267 millones de dólares (479%), (iii) Aumento en 33,627 nuevos empleos (3,71%), (iv) Establecer 100.000 hectáreas en sistemas silvopastoriles, (v) Multiplicar por 4 las exportaciones de valor agregado del sector (ANDI).

### 3.2 Problemáticas y acciones para abordarlas

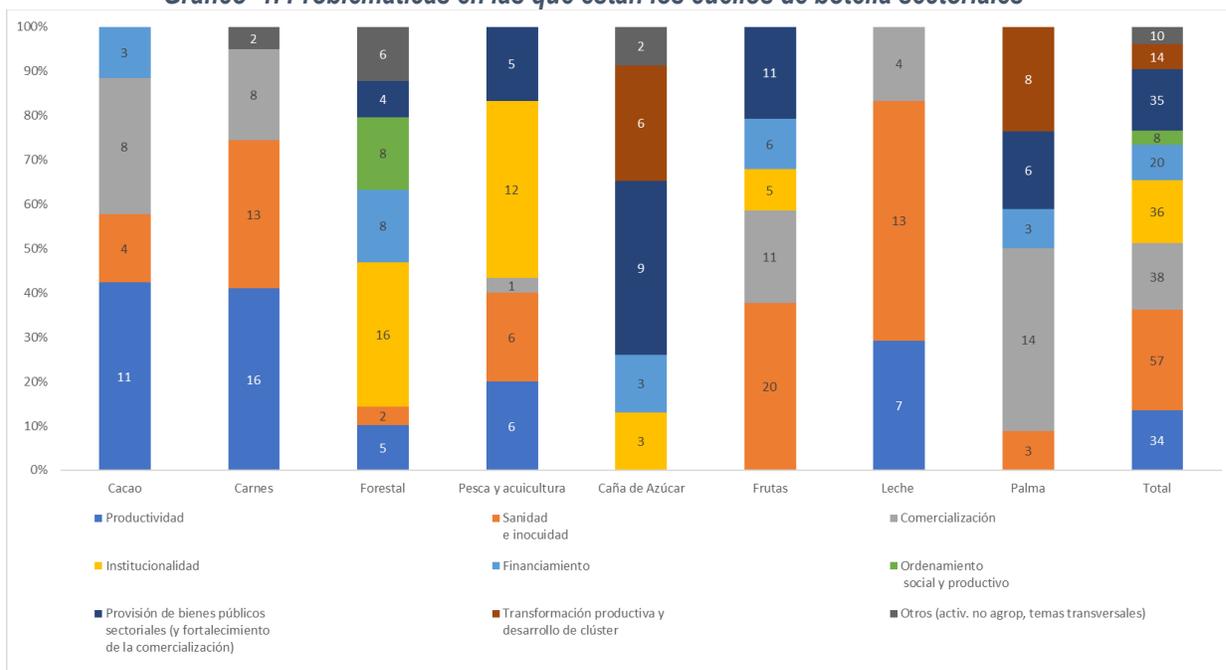
Tanto los problemas como las acciones para resolverlos fueron acordados a lo largo del proceso de construcción de los pactos entre los actores públicos y privados. Este proceso se llevó a cabo por medio de mesas técnicas entre los involucrados, y la secretaría técnica socializó la matriz de acciones y cuellos de botella en todo el proceso.

Como parte de la revisión de los aspectos técnicos de los pactos, el Gráfico 1 sintetiza los ejes estratégicos en los que se agrupan los cuellos de botella de las cadenas productivas seleccionadas. 22% de los cuellos de botella se concentran en temas de Sanidad e Inocuidad, 17% en comercialización, 16% en productividad, 13% en institucionalidad, 13% en provisión de bienes y

<sup>5</sup> <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-son-los-pactos-por-el-crecimiento-y-la-generacion-de-empleo/281490>  
<https://www.portafolio.co/opinion/editorial/no-mas-pactos-editorial-francisco-miranda-538658>

servicios públicos sectoriales<sup>66</sup>, 8% en financiamiento, 5% en transformación productiva y desarrollo de *clusters*, 3% en ordenamiento social y productivo, y el restante 4% en otros temas. En general, esto refleja los principales problemas de sector que fueron debidamente mapeados en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo, Línea “Campo con Progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”.

**Gráfico 1. Problemáticas en las que están los cuellos de botella sectoriales**



Fuente: Cálculos basados en las matrices de los PxCE

En el pacto de **carnes** las acciones más importantes están relacionadas con: la publicación del Decreto modificatorio del 1500<sup>7</sup>, la elaboración de una lista de mercados priorizados y abiertos para aprovechamiento comercial, el diseño de una línea de crédito para promover buenas prácticas y bienestar animal, y la expedición de un acto administrativo por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para establecer y actualizar las tarifas de los servicios prestados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) conforme a la ley del Plan de Desarrollo.

En el pacto **forestal** las más relevantes son: el ajuste al Decreto Reglamentario del Certificado del Incentivo Forestal (CIF), la expedición de la modificación del decreto de registro de plantaciones forestales comerciales, la puesta en marcha de un sistema de información interoperable, la elaboración de una estrategia para promover la atracción de la Inversión Extranjera del sector de transformación de maderas, y el análisis de instrumentos de financiamiento para promover inversiones en cultivos forestales.

<sup>66</sup> Los pactos de Frutas y Palma incluyeron simultáneamente dos categorías: “Provisión de bienes y públicos sectoriales y fortalecimiento de la comercialización” y “Comercialización”. Por su parte, en Pesca y Acuicultura la categoría solo incluye “Bienes y servicios públicos” y aparte otra de “Comercialización”.

<sup>7</sup> Por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación

En **cacao** las acciones de mayor impacto son: el fortalecimiento del Instituto Nacional de Metrología, el avance en investigación de materiales vegetales con resistencia a enfermedades, déficit hídrico, acidez del suelo, y asimilación de cadmio, la realización de una consultoría para definir las acciones que se deben implementar para lograr la denominación de origen del cacao colombiano, la revisión de las barreras comerciales del cacao y sus derivados junto con la implementación de una hoja de ruta de desarrollo de la Estrategia Nacional de Cadmio en Cacao, y el fortalecimiento de la participación del sector agricultura (MADR-ICA) en el CODEX *alimentarius*.

En **pesca y acuicultura** se encuentran: la actualización del marco normativo del sector de la pesca y acuicultura (reglamentando la Ley 13 de 1990), la precisión de las acciones que están pendientes en la habilitación de la vía que conduce de Tumaco a Esmeraldas y que atraviesa el río Mira y Mataje, la revisión de *dumping* en importaciones de productos acuícolas pesqueros, la priorización de las enfermedades de control oficial con el fin de desarrollar un programa de vigilancia epidemiológica para la acuicultura, y la actualización de la reglamentación de los trámites de concesión de aguas para el sector acuícola.

Para la cadena de **lácteos**, se destacan: el ajuste a la resolución ICA 20148 (autorización sanitaria y de inocuidad) con el fin de incluir los requisitos que se deben cumplir en la producción primaria de leche, el diseño de un programa integral de inocuidad para la producción de leche, la conformación de una mesa técnica público-privada con todos los actores para analizar el acceso a materias primas e insumos a lo largo de la cadena, la reformulación del programa o plan de prevención y control de tuberculosis y brucelosis, , y la formulación de una propuesta de plan sectorial de aprovechamiento comercial que contenga la oferta exportable, los mercados de interés y el tipo de consumidor, para presentarlo y validarlo en el marco del Grupo Técnico de Trabajo de Asuntos Comerciales Internacionales de la Comisión MSF.

En **frutas** están: la habilitación de líneas de crédito o productos financieros para productores y emprendedores con fines exportadores, la identificación de predios con registro exportador que tienen necesidades de riego, el diseño de un plan para aumentar el número de predios registrados como predio exportador, el diseño e implementación de planes de vigilancia y control de plagas de control oficial y de alto impacto en productos frutícolas exportables, y el incremento de la investigación en fusarium raza 4.

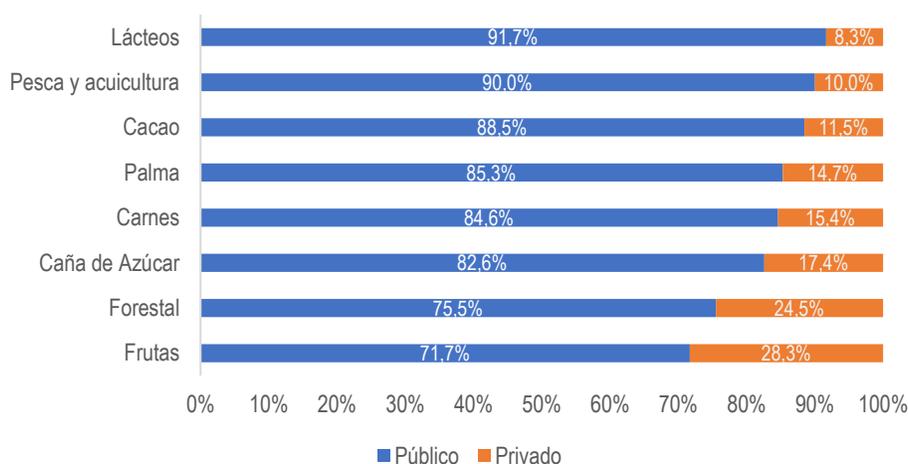
En el pacto por la Agroindustria de la **Caña de Azúcar** están: la evaluación de los mecanismos de defensa comercial respecto a las importaciones de etanol, el establecimiento de un esquema para la oferta y la demanda que garantice la firmeza del abastecimiento de etanol, la promoción y apoyo a la apertura de nuevos mercados internacionales para productos con certificaciones de sostenibilidad y características que los distingan en el mercado, y el diseño de un plan para erradicar el robo de caña a través de controles sobre la producción ilegal de panela.

En el caso de la **Palma** dentro de las acciones más relevantes se encuentran: la presentación del Proyecto de Ley para la declaración de la Pudrición del Cogollo (PC) como enfermedad de interés nacional, el desarrollo de líneas de crédito especiales enfocadas a la implementación de medidas que permitan atender las situaciones fitosanitarias del cultivo en lo preventivo, curativo y de renovación, la coordinación de acciones en el marco del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial de Pacífico y Frontera Nariñense para recuperar la palmicultura en Tumaco, y el desarrollo de una estrategia país de defensa comercial del aceite de palma en el marco de OMC y de TLC – UE; también la

reglamentación e implementación de (i) Mezclas voluntarias, (ii) Energéticos de bajas emisiones, (iii) tecnologías de bajas emisiones que incluya Diésel bajo normas EURO EPA u otras, y (iv) norma de calidad y sanción por incumplimiento en producto nacional e importado.

En general las acciones abordan problemáticas concretas y a través de los hitos establecidos para el cumplimiento de cada acción se fijan pasos para su cumplimiento. Para los 8 pactos del sector agropecuario el 82% de las acciones son lideradas por parte del sector público, siendo el pacto de la cadena de lácteos el que tiene una mayor participación pública (91,8%) y el de frutas la menor (71,7%) (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Participación del sector público y privado liderando las acciones de cada pacto**



**Fuente:** Cálculos basados en las matrices de los PxCE

## 4. Revisión de literatura sobre campesinado

### 4.1. Revisión de literatura

#### Antecedentes

En este aparte del documento se revisan diferentes insumos que podrían ofrecer elementos para la definición de campesinado. En primer lugar, se tiene la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, firmada por estados como Bolivia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Mongolia, Nicaragua, Paraguay, Portugal, Sudáfrica y Venezuela en 2018 (Naciones Unidas, 2018). Esta propone la siguiente definición de campesino:

*“se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.”*

En adición a lo anterior, la declaración incluye diferentes aspectos, como la protección de los derechos de los campesinos, la necesidad de dialogar las decisiones que puedan afectar a los campesinos, el disfrute de los derechos humanos, la erradicación de la discriminación contra la mujer, el acceso a los recursos naturales y la evaluación de diferentes variables previo a la aprobación de su uso, el derecho a la asociación y acceso a información, acceso a la justicia, acceso al trabajo, protección social y contra riesgos laborales, derecho a la seguridad alimentaria y a la alimentación y acceso a la tierra y al agua. Adicionalmente, la Declaración menciona que, de ser necesario, se llevarán a cabo reformas agrarias, para garantizar el acceso a la tierra y a los recursos naturales y señala, entre otros aspectos, la importancia del acceso a semillas, agua potable, servicios médicos, medicina tradicional, vivienda, formación adecuada y preservación de sus prácticas culturales (Naciones Unidas, 2018).

Es preciso aclarar que Colombia se abstuvo de firmar la anterior declaración ya que, entre otros aspectos, "... va en contravía de obligaciones contraídas por los Estados en virtud de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual; entre otros"<sup>8</sup>. Al respecto, es importante destacar que, para el gobierno, el voto absteniéndose de firmar la Declaración no implica un rechazo a la misma, sino reservas sobre algunos apartes de su contenido.

Adicionalmente, en el concepto del Ministerio del Interior se señala el riesgo que podría conllevar la interpretación por parte de jueces de la Declaración en un contexto en el que no hay un marco regulatorio sobre el tema. Otras de las implicaciones sobre las que se evidencian reservas en el concepto del Ministerio del Interior son el concepto mismo de campesinado, que es amplio, los procesos consultivos a los campesinos y su relación con la consulta previa al poder, potencialmente, bloquear proyectos de importancia estratégica para el Estado, así como reservas frente al derecho humano al agua, ya que en el ordenamiento jurídico colombiano el agua tiene una doble connotación al ser un derecho fundamental y un servicio público.

Otro antecedente importante es la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028-2018 en respuesta a la demanda de tutela interpuesta por la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO-CUT), Asociación Campesina de Inzá Tierradentro, Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano FUNDECIMA y 1770 ciudadanos contra el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Esta acción de tutela fue interpuesta en atención a los diferentes derechos de petición en los que diversas organizaciones campesinas solicitaban incluir en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (CNPV 2018) las siete preguntas propuestas por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)<sup>9</sup> en su documento "Elementos para la conceptualización de lo "campesino" en

---

<sup>8</sup> Concepto técnico sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, elaborado con el liderazgo del Ministerio del Interior, con la participación de ministerios de Exteriores; Agricultura y Desarrollo Rural; Minas y Energía; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Cultura; la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales; la Agencia Nacional de Tierras; y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>9</sup> 1) Usted considera que: i) Usted es campesino (a), ii) Su hogar (familia) es campesino (a), iii) La comunidad en la que vive es campesina;

Colombia”, del año 2017, preparado por el ICANH como base para la inclusión de la categoría campesino en el censo poblacional que el DANE realizaría en 2017.

La solicitud de la inclusión de las preguntas obedece a diferentes razones, como que el Censo Nacional Agropecuario de 2014 tuvo un enfoque productivo, razón por la cual no aporta información amplia y detallada para el diseño de política pública para la población en cuestión. A lo anterior se suman las condiciones de vulnerabilidad en las que viven los campesinos, según los accionantes.

En detalle, la propuesta del ICANH para la conceptualización de lo campesino en Colombia contempla cuatro dimensiones a partir de las cuales se construye una definición de campesinado. La primera dimensión es la sociológica territorial y hace referencia a la relación del campesino con la tierra, que a la vez alude a los lugares en donde habita el campesino, a las relaciones sociales campesinas y al trabajo campesino productivo. La segunda dimensión es la sociocultural, que define al campesino como un sujeto intercultural, heterogéneo en términos socioeconómicos, con unas formas de vida particulares y nuevamente se refiere a las relaciones sociales del campesino con la familia y la comunidad.

La tercera dimensión es la económica productiva, que además de la tenencia de la tierra, caracteriza al campesino como alguien que trabaja para el autoconsumo y para generar productos que circulan en el mercado. Para esto, de acuerdo con el ICANH (2017), el campesino trabaja en actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería, la pesca, la minería artesanal y labores artesanales. La última dimensión es la organizativo-política, según la cual el campesino es un sujeto participativo en organizaciones sociales y políticas en el marco de acciones colectivas.

A partir de lo anterior, el ICANH propone incluir siete preguntas en el CNPV-2018 para capturar aspectos relacionados con definición del sujeto campesino (autorreconocimiento), lugares y apropiaciones del espacio campesino y trabajo y formas de reproducción social campesinas. Adicionalmente, propuso la siguiente definición de campesino:

*“El campesino es un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina, establecidas sobre la vida familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada con la tierra e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto situado en las zonas rurales y cabeceras municipales*

---

2) Usted desarrolla su actividad productiva en \_\_\_ predios (colocar el número). El o los predios donde desarrolla sus actividades productivas, están en (a. Propiedad b. Arriendo c. Aparcería d. Usufructo e. Comodato f. Ocupación de hecho g. Propiedad colectiva y adjudicatario h. Comunero i. Colono j. Otra Cuál)

3) ¿Qué tipo de actividades comunitarias realiza con mayor frecuencia?

4) ¿Quién le enseñó el oficio y las labores campesinas?

5) La principal actividad productiva que realiza es (señalar una de las ocupaciones enlistadas) ¿En qué porcentaje destina lo que produce para? (a. Autoconsumo, b. Mercado Regional, c. Mercado Nacional, d. Mercado Internacional, e. Intercambio)

6. ¿Usted pertenece a alguna Junta de Acción Comunal, Junta de Colonos, Junta de Acueducto Comunitario, Asociación de Productores u otra organización comunitaria?

7. ¿Usted o su comunidad fueron víctimas de la violencia generada en el conflicto armado colombiano? En caso de responder afirmativamente, preguntar: ¿Qué consecuencias y/o daños le generó esa violencia a usted y a su comunidad?

*asociadas a éstas, con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el autoconsumo y la producción de excedentes, con los cuales participa en el mercado a nivel local, regional y nacional”*

No obstante, teniendo en cuenta que, debido a limitaciones presupuestales y metodológicas, dentro de las cuales se encuentran la carga presupuestal que implica la incorporación de nuevas preguntas a un censo que estaba en ejecución y que no había en el momento una definición de campesinado medible censalmente, estas preguntas no fueron incluidas en el CNPV-2018.

En este contexto, la Sentencia STP2028 del 2018 ha derivado en varias acciones de cumplimiento; siendo la primera de estas la creación de la Comisión de Expertos del Campesinado, que busca el desarrollo de un concepto de campesino y su caracterización a través de instrumentos estadísticos (Comisión de Expertos del Campesinado, 2018).

Dentro de los derroteros que tuvo la Comisión para la conceptualización se encuentran la combinación de una faceta objetiva -por ejemplo, tamaño del predio- con una faceta subjetiva -por ejemplo, autorreconocimiento-, el traslape de la categoría campesino con otras categorías como grupos étnicos y las dimensiones para entender la definición de campesino: territorial, cultural, productiva y organizativa.

Así las cosas, la Comisión propone la siguiente definición de campesino:

*“Sujeto<sup>10</sup> intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo”*

Igualmente, como se mencionó anteriormente, la Comisión propone cuatro dimensiones, dentro de las cuales se encuentra la territorial, que tiene en cuenta que el campesino es un sujeto territorialmente diverso, entendiendo territorio de manera amplia, ya que se concibe como un espacio no solo físico, sino socialmente construido por sus habitantes y en donde confluyen vivencias, historias, cultura, etc. En esta dimensión la Comisión propone considerar elementos como la forma de establecer los vínculos con la tierra, así como la tenencia y uso de esta, ya sea de manera formal o informal y el desplazamiento forzado al que ha sido sometido un porcentaje de la población campesina.

La segunda dimensión considerada por la Comisión es la cultural, que trata de prácticas colectivas y dinámicas vinculadas con memorias, tradiciones y formas de expresión y que reconoce diversidades culturales, sociales y de conocimiento del campesinado. La tercera dimensión es la productiva, que además de actividades agropecuarias, contempla otras actividades, como artesanías, producción de alimentos y turismo. Según esta dimensión, el campesino trabaja para el autoconsumo, genera excedentes que puede comerciar en los mercados, podría vender su fuerza de trabajo, y también dedica tiempo a labores de cuidado y trabajo no remunerado. Por último, se encuentra la dimensión

---

<sup>10</sup> “Sujeto campesino” es una categoría social que incluye a todas las personas, sin distinción de edad, sexo y género (Comisión de Expertos del Campesinado, 2018).

organizativa, que hace referencia a la participación ciudadana y a diferentes ejercicios colectivos de organización social que caracterizan al campesinado (Comisión de Expertos del Campesinado, 2018).

Adicionalmente, en el marco del cumplimiento de la Sentencia STP2028 del 2018, el DANE incluyó tres preguntas de identificación subjetiva en las cuatro encuestas a hogares y productores agropecuarios que se presentan en el

Gráfico 3. Las preguntas de identificación subjetiva son:

- *¿Usted se considera campesino?*

Esta pregunta permite recoger el enfoque subjetivo de identificación.

Adicionalmente, se acordó tener una pregunta que permita medir el proceso de descampesinización motivada por diferentes fenómenos (como la violencia, el desplazamiento forzado y la migración voluntaria), dirigida a las personas que inicialmente no se consideraran a sí mismas campesinas:

- *¿Usted considera que alguna vez fue campesino?*

Como medida adicional, para tener una variable proxy del enfoque objetivo se acordó integrar la siguiente pregunta:

- *¿Usted considera que la comunidad en que vive es campesina?*

Así, la primera pregunta recoge la subjetividad del individuo al momento de reconocerse como campesino, la segunda mide las transiciones en la identificación y la tercera permite recoger, desde un punto de vista metodológico, la objetividad de la situación del individuo, en caso de que logre identificar que la comunidad en la que vive es también campesina. Como se verá en el capítulo 5 de este documento, el cruce de la primera y la tercera pregunta permiten la aproximación más refinada al campesinado en el país.

Las encuestas en las que estas preguntas fueron incluidas tienen la posibilidad de dar información sobre cuatro dimensiones de caracterización del campesinado: la dimensión asociativa, productiva, de pobreza y condiciones de vida y de mercado laboral, según es posible observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3. Encuestas aplicadas por el DANE que incluirán las preguntas sobre campesinado**



Fuente: Elaboración propia

Por último, es importante señalar que, si bien la inclusión de estas preguntas en las mencionadas encuestas tiene limitaciones como que al ser incluidas en encuestas y no en un censo no permiten *contar* a cada uno de los campesinos, es considerada como un hito e inédita por parte de investigaciones afines al campesinado. Autores como Güiza *et al* (2019), reconocen que con los insumos del DANE será posible conocer procesos de descampesinización, la clase de organizaciones sociales, productivas y políticas integradas por campesinos y violencia y desplazamiento, al tiempo que representa una ganancia significativa, pues los campesinos “pueden ser nombrados públicamente por su identidad”.

### Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria

De otro lado, vale la pena considerar el concepto de agricultura familiar pues, como lo señalan autores como Craviotti (2014a), Schneider y Escher (2014) y Pérez Yruela y Sevilla Guzman (1985), existe una tendencia a identificar la agricultura familiar con campesinado y con pequeño productor. Para los últimos autores, aunque los dos conceptos no sean equiparables, “la agricultura familiar ha sido el soporte para la construcción de conceptos macrosociales referidos al campesinado”. Por su parte, Craviotti (2014a) señala que la literatura diferencia al campesino (*agricultura familiar de subsistencia*) del productor familiar, que se asemeja a un productor familiar capitalizado, con acceso a recursos e inserto en mercados.

De acuerdo con Pérez Yruela y Sevilla Guzman (1985), la agricultura familiar se caracteriza por tres aspectos, la dinámica económica del tamaño de las explotaciones, el nivel de autoexplotación de la fuerza de trabajo y la prevalencia del autoconsumo. Sin embargo, estas características han venido cambiando debido a diversos factores como la rigidez del mercado de la tierra, la escasez del trabajo familiar que debe ser reemplazado por trabajo asalariado y la disminución del tamaño de la familia campesina.

Intentos por definir la agricultura familiar en Latinoamérica reconocen su diversidad y heterogeneidad. Sin embargo, en términos generales Schneider y Escher (2014) indican que “el agricultor familiar es todo aquel sujeto que vive en el medio rural y trabaja en la agricultura junto con su familia”. Para estos autores, pese a la diversidad, podrían definirse tres grupos de agricultura familiar; el primero es la

agricultura familiar de subsistencia, caracterizada por el autoconsumo, por la escasez de algunos recursos y por la precariedad y vulnerabilidad. El segundo grupo corresponde a una agricultura familiar en transición, que tienen cierto acceso a recursos, producen para autoconsumo y para el mercado, pero no generan excedentes. Finalmente, el tercer grupo es una agricultura familiar consolidada, que produce para el mercado, tiene excedentes y sus necesidades son un poco más avanzadas, ya que se relacionan con comercialización, inserción en mercados, crédito, etc.

De otro lado, en Colombia la Resolución 464 de 2017 adopta los lineamientos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). En particular, la mencionada resolución define la ACFC como:

*“el sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias...”<sup>11</sup>*

En esta Resolución también se destaca el concepto de Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, que le da un enfoque sistémico a la ACFC, que reconoce que las actividades agropecuarias se complementan con actividades y servicios no agropecuarios y en donde predominan relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad.

Adicionalmente, la Resolución determina los sujetos de la política pública de ACFC como aquellos que cumplan *simultáneamente* con los siguientes criterios: i) Predominio de la actividad económica agropecuaria desarrollada en forma directa, ii) Uso predominante de mano de obra familiar o comunitaria (al menos 50% de la mano de obra empleada debe ser provista por el hogar), iii) Tamaño del predio (extensión máxima de la unidad productiva equivalente a una Unidad Agrícola Familiar (UAF)) y iv) Residir o vivir dentro del perímetro funcional de la finca o el territorio colectivo.

Según estos criterios, a partir de datos del Censo Nacional Agropecuario de 2014 (CNA-2014), es posible identificar el porcentaje de personas de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPAs) en cada departamento que cumplen con los criterios para ser clasificados como ACFC. De acuerdo con el Gráfico 4, en los departamentos de Vaupés, Chocó, Amazonas y Guainía más del 90% de las personas de las UPAs pertenecen a la ACFC. En contraste, los departamentos donde se identificó que menos del 60% de las personas de las UPAs pertenecen a la ACFC fueron Meta, Magdalena, Atlántico, Cesar y Quindío.

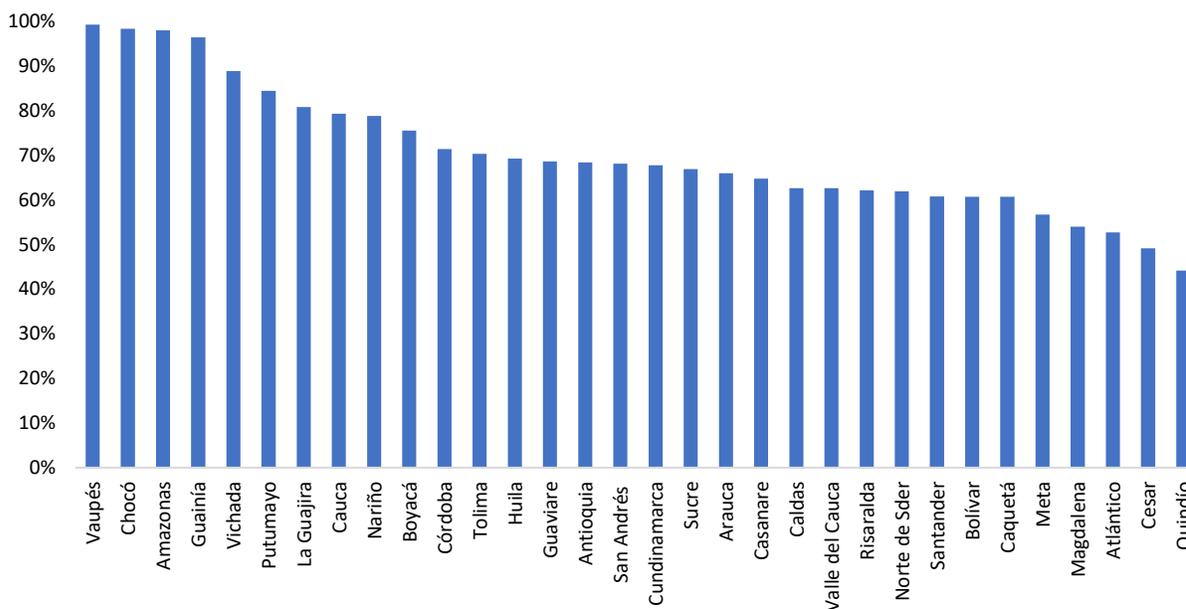
En adición a lo anterior, utilizando datos del CNA-2014, MADR (2017a) encuentra que el 57,5% de las UPA tiene las características de la ACFC y que el 61,2% de las personas censadas cumple con las cuatro condiciones de la ACFC. La ACFC también se caracteriza más por el autoconsumo e intercambio que otros esquemas agropecuarios, porque solo el 10% de las personas de las UPA participa en asociaciones o agremiaciones, por un acceso insuficiente a la tierra y por limitaciones en cuanto al ordenamiento productivo de la propiedad. Finalmente, un ejercicio comparativo indica que la ACFC tiene un acceso más bajo a maquinaria, sistemas de riego, uso de semillas certificadas y

---

<sup>11</sup> Artículo 3, Resolución 464 de 2017.

control químico de plagas. Igualmente, de acuerdo con MADR (2017b), la solicitud de crédito es menor en las UPA de ACFC (9,6% vs. 12,2% en las UPA de No ACFC), mientras que la aprobación es similar en ambos tipos de UPA (89% para UPA de no ACFC vs. 88% para UPA de ACFC). En el mismo sentido, el porcentaje de pobreza multidimensional es más alto en la ACFC que en la No ACFC (MADR, 2017a).

**Gráfico 4. Porcentaje de ACFC por departamento**



**Fuente:** UPRA a partir de CNA-2014

### Documentos Conpes

Este acápite revisa diferentes documentos CONPES que han abordado el tema de desarrollo rural, como el documento CONPES Social 8 de 1993: Política para el Desarrollo Rural Campesino (DNP, 1993a). Este realiza la siguiente aclaración, pertinente para la discusión de este documento en torno a la definición de campesinado:

*“El concepto de campesino se ha asimilado al de pequeño productor, definido como aquel que explota directamente o con el concurso de su familia un predio rural que no supere el área y los ingresos de una Unidad Agrícola Familiar, siempre que derive de su actividad agropecuaria por lo menos el 70% de sus ingresos. Estos criterios se aproximan, en la región Andina y en el departamento del Atlántico a una explotación cercana a las 20 hectáreas, y en el resto del país, a una de 50 hectáreas”.*

De otro lado, se plantean características como pobreza o diversificación de ingresos agropecuarios en favor de otros sectores como servicios y comercio, que se mantienen en la actualidad. Asimismo, los problemas estructurales que afectan al campo colombiano identificados en el documento podrían resumirse en la baja calidad y cantidad de los factores de producción (tecnología, crédito, agua, infraestructura física y tierra), precaria capacidad empresarial de los campesinos, limitada cobertura de servicios sociales, escasa participación de las comunidades, acelerado deterioro del medio ambiente y la ausencia de un análisis de género en la formulación de políticas.

En lo que tiene que ver con los lineamientos de política, las soluciones propuestas se orientan a profundizar la descentralización, de acuerdo con la tendencia del momento, según la recientemente promulgada Constitución Política de 1991, focalizar el gasto, fortalecer la articulación institucional y la oferta de crédito para los pequeños productores y crear un plan para la generación de empleo. Igualmente, dentro de las acciones a desarrollar se plantea una reforma agraria que propende por “el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos pobres que no la poseen o la tienen en cantidad insuficiente”. Por último, se plantean soluciones en términos de adecuación de tierras, transferencia de tecnologías, vivienda, salud y educación rural, manejo sostenible de los recursos naturales, apoyo a la comercialización, organización, capacitación campesina y participación ciudadana.

De otro lado, el documento CONPES Social 10 de 1993 trata el tema de la reforma agraria (DNP, 1993b). El documento hace un balance para 1992 sobre acciones como adquisición y adjudicación de tierras y titulación de baldíos, en donde se evidencian rezagos importantes en el cumplimiento de algunas metas. Igualmente, plantea una estrategia para 1993 que busca facilitar el acceso a la tierra a quienes tengan verdadera vocación de producción en las 79 zonas de reforma agraria y en las 92 zonas de desarrollo determinadas por el INCORA.

De otro lado, el documento CONPES 2723 de 1994 aborda el Programa de Modernización Agropecuaria y Rural (DNP, 1994) concertado con gremios y con las organizaciones campesinas, de cara a mejorar la competitividad y las condiciones de vida de la población rural en un contexto de crisis en el sector en el marco de la política de apertura económica implementada en Colombia a inicios de los noventa. El diagnóstico de este documento es similar al del CONPES Social 8 de 1993, aunque se reconocen problemáticas adicionales, como la brecha urbano rural, limitaciones en comercio exterior y dificultades institucionales, como la lenta conformación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).

Por otra parte, considerando que el Programa de Modernización Agropecuaria y Rural buscaba atender problemas en torno al comercio exterior, focalizándose en zonas de economía campesina productoras de bienes vulnerables frente a la apertura económica, en el documento CONPES se proponen medidas como la armonización de las franjas de precios, la absorción de cosechas, almacenamiento de cosechas y apoyo a productos exportables.

Igualmente, el documento CONPES 2558 de 1996 (DNP, 1996) evalúa algunas de las políticas planteadas previamente. Como se afirmó en la discusión del documento CONPES Social 8, las políticas se orientaban a profundizar la descentralización, modernizar la estructura institucional del sector agropecuario y desarrollo campesino. Respecto a la reforma agraria, se expidió la Ley 60 de 1994, que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estableció un subsidio para la adquisición de tierras -vinculado a proyectos productivos- y reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Adicionalmente, se identificaron resultados favorables en términos de Desarrollo Rural Campesino gracias a proyectos ejecutados vía el Fondo de Desarrollo Rural Integral (DRI), en el Plan de Empleo Rural y Subsidio Familiar Campesino, mientras que hubo limitaciones en la implementación del Programa de Vivienda Social Rural y en la ejecución del Plan de Desarrollo Alternativo (*Plante*).

La revisión finaliza con el documento CONPES 3932 de 2018 (DNP, 2018) que trata de la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con instrumentos de planeación. El Plan Marco

de Implementación del Acuerdo Final es un proceso de planificación de largo plazo documentado de manera esquemática y detallada. A través del mismo, y con el apoyo de otros instrumentos, se podrá hacer seguimiento a temas como desarrollo rural integral, participación política y reparación de las víctimas. Este CONPES establece líneas de acción en torno a la articulación de los planes de desarrollo nacional y territorial con herramientas como el Plan Plurianual de Inversiones y los Planes Cuatrienales de Implementación. Igualmente, promueve la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Este apartado concluye con la comparación de los elementos y/o dimensiones que conforman los distintos instrumentos revisados hasta el momento y que se resumen en el Gráfico 5 y en la Tabla 3. Como se observa en el Gráfico 5, la propuesta del ICANH y de la Comisión de Expertos del Campesinado es muy similar en sus dimensiones, ya que se aproximan al concepto del campesinado a través de las dimensiones territorial, cultural, productiva y organizativa. Por su parte, los criterios de ACFC definidos por la Resolución 464 de 2017 tienen un énfasis productivo.

Con base en lo anterior, en este documento se propone una aproximación al campesinado de carácter multidimensional que, si bien considere las dimensiones territorial, cultural y organizativa, enfatice en la dimensión productiva, asemejándose a la definición de pequeño productor y considere de manera especial la mano de obra familiar para la producción. Una posible definición de pequeño productor para tener en cuenta es la empleada para efectos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, según la cual se entiende por pequeño productor “la persona natural que posea activos totales no superiores a los 284 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), en el momento de la respectiva operación de crédito. El valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales para el caso

de los beneficiarios de Reforma Agraria”<sup>12</sup>. Para esta definición es importante aprovechar los avances que se han tenido en materia de ACFC, pues existen criterios claros que permiten operacionalizar una definición y la información de la ENA-2019 que ya está disponible, pues ofrece información reciente a nivel de productor.

---

<sup>12</sup> Decreto 691 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Gráfico 5. Comparación de diferentes aproximaciones al concepto de campesinado**



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3. Comparación de diferentes definiciones de campesinado**

Política para el Desarrollo Rural Campesino (1993)	Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia (ICANH, 2017)	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (2018)	Comisión de Expertos del Campesinado (2018)
El concepto de campesino se ha asimilado al de <b>pequeño productor</b> , definido como aquel que <b>explota directamente o con el concurso de su familia un predio rural</b> que no supere el área y los ingresos de una Unidad Agrícola Familiar, siempre que derive de su actividad agropecuaria por lo menos el 70% de sus ingresos	El campesino es un sujeto intercultural e histórico, con unas memorias, saberes y prácticas que constituyen formas de cultura campesina, establecidas sobre la vida familiar y vecinal para la producción de alimentos, bienes comunes y materias primas, con una vida comunitaria multiactiva vinculada con la tierra e integrada con la naturaleza y el territorio. El campesino es un sujeto <b>situado en las zonas rurales y cabeceras municipales asociadas a éstas</b> , con diversas formas de tenencia de la tierra y organización, que produce para el <b>autoconsumo</b> y la producción de excedentes, con los cuales participa en el mercado a nivel local, regional y nacional	Se entiende por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, <b>a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar</b> y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra	Sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en <b>el trabajo familiar y comunitario no remunerado</b> y/o en la venta de su fuerza de trabajo

Fuente: Elaboración propia

#### 4.2. El caso de Bolivia y Argentina

Esta sección aborda los casos de Bolivia y Argentina, especialmente en lo relacionado con la evolución del campesinado y de la Agricultura Familiar. Estos países fueron identificados por la gran cantidad

de información disponible en los dos temas en mención, destacándose los estudios sobre campesinado en Bolivia y sobre Agricultura Familiar en Argentina.

El primer caso presentado en esta sección es el de Bolivia, que tiene como particularidad la importante presencia de población indígena. La revolución de 1952 abrió las posibilidades para la participación social y política para la mayoría del campesinado boliviano y generó las condiciones para la reforma agraria de 1953, que dispuso la expropiación de latifundios y la expropiación de tierras, generando la distribución de cuatro millones de hectáreas en los siguientes 25 años (Fernández, 2005 y Muratorio, 1969). Después de la revolución de 1952, el movimiento político de campesinos y sindicatos agrícolas se fortaleció y de esta manera los sindicatos empezaron a ser una organización a través de la cual se implementan los derechos de los campesinos y se constituyeron en un medio para ejercer poder político (Cortinas, 2014 y Muratorio, 1969).

En el año 2009, en el país se adoptó una nueva Constitución que generó cambios en la estructura de tenencia de la tierra, haciéndola más equitativa. Debido a las demandas de la población indígena y campesina, que demostraron gran capacidad de organización, generación de propuestas y participación en el sistema político, la Constitución protege la propiedad comunitaria, logra acelerar la reversión de tierras y la distribución colectiva a poblaciones sin tierra o con tierra insuficiente y reafirma la imposibilidad de dividir la pequeña propiedad y la complementariedad entre derechos individuales y colectivos sobre la tierra (Bazoberry, O y Chumacero, J, 2018). Esto después de haber pasado por procesos de restitución de tierras desposeídas en la época de la colonia y la república, redistribución de tierras a campesinos y comunidades rurales sin tierra y regularización de la propiedad agraria.

Por último, vale la pena caracterizar brevemente la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en Bolivia. En el país se ha observado un cambio en la estructura de la población rural, que pasó de representar cerca de 65% de la población a inicios de los años 50 a 35% en la actualidad (Cortinas, 2014). Este cambio se refleja también en el aporte que hacen los campesinos al Producto Interno Bruto (PIB), que ha disminuido de manera considerable en los últimos 40 años. Por último, Cortinas (2014) indica que la producción de la ACFC en Bolivia se destina al autoabastecimiento y que los excedentes son introducidos al mercado nacional.

Un caso que contrasta es el de Argentina, que tiene un componente indígena más pequeño que el boliviano, que se ha caracterizado más por tener una extensa agroindustria concentrada en La Pampa y que a diferencia de otros países latinoamericanos como México, Perú o Ecuador, no cuenta con una larga tradición de estudios sobre el campesinado (Posada, 1997). Algunos de los estudios revisados, como el de Posada (1997), sugieren las siguientes características para el campesinado: un tipo de productor agrario que utiliza tecnología sencilla y fuerza familiar y que es propietario de la tierra.

No obstante lo anterior, con el fin de evitar la carga teórica que implica el concepto de campesino, los estudios agrarios reseñados por Posada (1997) lo asemejan al de pequeño productor, si bien señala que no son exactamente comparables. En este sentido, las principales características del campesinado o de los pequeños productores en Argentina serían la racionalidad maximizadora del ingreso, la resistencia a los cambios y la minimización de los riesgos. Igualmente, se considera que sería simplista mantener la noción de campesinado asociado solo con mano de obra familiar y con escasa dotación de tierra y capital.

Respecto al tema de Agricultura Familiar en Argentina y sus características, el discurso de Agricultura Familiar empezó a consolidarse en el país en 2004, cuando el Estado creó las condiciones para ello, a través de herramientas como el Foro Nacional de la Agricultura Familiar y la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Craviotti, 2014b). En Argentina la Resolución 255 del 2007 define al *núcleo de agricultura familiar* como “una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, que comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural”. En términos operativos, las variables consideradas para determinar la cualidad de agricultor familiar son la residencia en áreas rurales o a una distancia que permita contactos frecuentes con la producción; una proporción de mano de obra familiar en el total de la mano de obra empleada superior al 50% y la contratación de no más de 2 trabajadores asalariados permanentes y un ingreso mensual por actividades no vinculadas a la Agricultura Familiar no mayor a 3 salarios legales del peón rural (Craviotti, 2014b, p 178).

Craviotti (2014b) presenta algunas características de la agricultura familiar con base en el Censo Agropecuario del año 2002: 75% de las explotaciones de Argentina corresponden a la agricultura familiar, ocupando 13% de la superficie y aportando 19% del valor de la producción. Adicionalmente, según la autora, las producciones predominantes en la agricultura familiar argentina son el maíz, la soja, la yerba mate y el tabaco. Igualmente, el tamaño promedio de las unidades es de 142 hectáreas y se encuentra que 25% de los titulares tiene un trabajo externo.

De manera complementaria a los datos del Censo Agropecuario, con base en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) es posible caracterizar a unas 240.000 personas que se encuentran en el registro, de manera más comprehensiva ya que los datos incluyen información de los hogares e incluyen a familias en el ámbito rural que no necesariamente manejan explotaciones agropecuarias. Así las cosas, según Craviotti (2014b) otras de las características de la Agricultura Familiar son un déficit en el acceso a servicios públicos, hacinamiento y precariedad en la tenencia de la tierra.

Finalmente, hay varios procesos que han afectado la agricultura familiar en Argentina. Así, por ejemplo, existe una tensión entre dos modelos agrarios diferentes, la agricultura familiar, por un lado, y un modelo agrario orientado a la exportación por el otro, tensión en la que se profundizará en la sección 5.3 de este documento, que discute posibles puntos de encuentro entre la agricultura familiar y la agroindustria a través de mecanismos como la Agricultura por Contrato (AxC). En este sentido, se ha observado también un fortalecimiento institucional de la agricultura familiar paralelo a un debilitamiento estructural, lo que se refleja en una disminución del 20% en las unidades productivas, la expansión en la producción de *commodities* -especialmente soja-, el aumento del tamaño promedio de los predios y de conflictos vinculados a la tenencia de la tierra. Lo anterior redundará en la persistente lucha entre lo campesino y la expansión del agronegocio, respecto a lo cual no hay que perder de vista la multidimensionalidad de lo campesino y el contexto en el que se desarrollan tanto frente a ellos mismos, frente a dinámicas nacionales e internacionales y a los procesos políticos que los rodean (Cáceres, 2014).

## 5. Resultados

### 5.1 Logros en los sectores con la firma de los pactos: balance al 12 de marzo de 2020

Con el fin de hacer un balance de los pactos del sector agropecuario, como parte de este producto en el marco del plan de acción de la DDRS del DNP se propuso el cuestionario del Anexo 1. Por indicaciones de la Consejería para la Competitividad e Innovación no se pudo implementar; en cambio, el lineamiento desde dicho Despacho fue convocar reuniones presenciales para llevar a cabo el balance únicamente para los pactos de la primera ronda. A continuación, se sintetizan los logros y oportunidades de mejora identificados en esos espacios.

#### Pacto de carnes

Entre los logros destacados desde el MADR, están: la expedición del Decreto 1975 de 2019 y la Circular expedida por el INVIMA, ICA, DIAN sobre contrabando. Dos de los retos mencionados son el de la Reglamentación del Artículo 324 de la Ley del PND en relación con bienestar animal, y la expedición Manual de Transporte de Animales en Pie.

#### Elementos que destacaron los gremios sobre el desarrollo del Pacto:

- Para FEDEGAN, es de destacar la reapertura de mercados cerrados por tema de aftosa, y el incremento en el consumo de carne. Para PorkColombia, sí hay resultados positivos del Pacto.
- La ANDI y FEDEGAN tienen mejor impresión del pacto que FENAVI y PORKCOLOMBIA, de manera particular frente a la expedición del Decreto 1975 de 2019. FENAVI considera que sus comentarios al 1975 no fueron tenidos en cuenta en lo referente a la cadena de frío, tema que tienen implicaciones sobre la inocuidad del producto.

#### Oportunidades de mejora que mencionaron los gremios:

- Los gremios PORKCOLOMBIA Y FENAVI no reportaron impactos cuantitativos sobre logros del Pacto en empleo, exportaciones o producción. FEDEGAN indicó un aumento de las exportaciones de 3% es el resultado de la combinación de muchos factores, dentro de los cuales podría estar el Pacto, y en cuanto a cifras de empleo manifestó que las obtendrá con apoyo del DANE.
- Cada gremio dijo que habría preferido un pacto individual (bovino, porcino, avícola).
- Un gran reto del Pacto es que continúa el contrabando y sacrificio clandestino y las barreras no arancelarias para acceso a mercados. Fedegan solicita con urgencia que el ICA implemente un sistema moderno de trazabilidad y productos cárnicos, contemplada en el pacto.
- La ANDI y PORKCOLOMBIA coinciden en que no tuvieron claridad de las líneas base del Pacto y en que los resultados del Pacto mezclan los temas inerciales que ya venían ocurriendo antes del pacto, con éste.

FEDEGAN mantuvo las metas del pacto (Tabla 2) y aquellas descritas en la sección “Construcción de los PxCE” del presente documento. Adicionalmente, detalló los siguientes logros -no totalmente atribuibles al desarrollo del pacto-: (i) incremento de 89% en las exportaciones de carne bovina con la recuperación del estatus sanitario y los esfuerzos en diplomacia sanitaria, (ii) incremento de la inversión extranjera directa con la eliminación de barreras a su entrada y gracias al potencial de crecimiento en el sector por el aumento en la demanda mundial de carne; (iii) aumento en productividad, medida a través de peso al momento del sacrificio la cual pasó de 427 a 431 kilos entre

agosto de 2019 y enero de 2020, logro al cual se asocian las acciones en torno a flexibilidad de acceso a financiamiento para pequeños y medianos productores.

## Pacto Cacao

El MADR indicó que en este pacto se cumplieron 4 de las 5 acciones previstas a 31 de diciembre de 2019. Una de las alertas más importantes es acerca del cumplimiento de la acción relacionada con el Decreto 092 que sigue suspendido por el Consejo de Estado. No obstante, con la expedición del Decreto 486 del 27 de marzo de 2020 con ocasión de la coyuntura por la pandemia del Covid19, por el tiempo que dure la medida se podrá contratar directamente con ESAL sin el impedimento de contrapartida.

### Elementos que destacaron los gremios sobre el desarrollo del Pacto:

- Todos los actores coinciden en que hay avances en el pacto, pero sin dejar de lado que es una cadena productiva en la cual los resultados se ven en el largo plazo.

### Oportunidades de mejora que mencionaron los gremios:

- Para Fedecacao el principal tema sobre el que urgen avance es el relacionado con el **Decreto 092 sobre el cual solicitan derogación.**
- La ANDI solicita estar en este Pacto, y coincidió con Fedecacao en que el pacto se está quedando en reuniones y documentos que no tendrán seguimiento posterior: i) Consideran que por ejemplo en la acción "Avanzar en la adhesión a la ICCO" no ha sido suficiente el concepto de MinHacienda. ii) Igualmente con la acción frente al fortalecimiento y promoción del cacao colombiano a través de la marca Maria del Campo, y con iii) la Estrategia Nacional de Cadmio en Cacao. Frente a esto desde el MADR se manifestó que las acciones que se propusieron y sobre las que hay avances, son cimientos importantes para los resultados de largo plazo que implican estos temas.

## Pacto Forestal

El MADR indicó que en este pacto se cumplieron 32 de las 40 acciones previstas a 31 de diciembre de 2019; dentro de las alertas están las acciones relacionadas con la Reglamentación del artículo 79 de la Ley 1943 de 2018 "Rentas exentas a partir del año gravable 2019" en lo relacionado con las nuevas plantas de procesamiento, y la de llevar a cabo las acciones para ampliaciones de uso de productos acorde con la normatividad vigente, y/o aplicación de metodologías internacionales como las de Historial de Uso.

### Elementos que destacaron los gremios sobre el desarrollo del Pacto:

- Todos los actores coinciden en que hay avances en el pacto, pero sin dejar de lado que es una cadena productiva en la cual los resultados se ven en el largo plazo (como en el caso de Cacao). Fedemaderas destacó que gracias al Pacto se han agilizado muchos temas.

### Oportunidades de mejora que mencionaron los gremios:

- Fedemaderas solicitó la incorporación de acciones en torno a los bonos de carbono en el Pacto; frente a esto, Vicepresidencia indicó que no es posible incluir acciones adicionales al Pacto en este momento, pero que más adelante se puede trabajar.
- Fedemaderas solicita mayor agilidad frente a la acción sobre "ampliaciones de uso de productos acorde con la normatividad vigente, y/o aplicación de metodologías internacionales como las de

Historial de Uso". El ICA manifestó que el Historial de uso requiere una nueva normativa, por lo cual es más viable realizar la ampliación de uso. En junio se espera contar con esta ampliación de uso.

La Tabla 4 sintetiza la información provista por FEDEMADERAS en torno a los logros del desarrollo del pacto.

**Tabla 4. Logros PxCE - Cadena Forestal**

Logro	Impacto	Acciones del Pacto	Reto
El desarrollo de Estrategia y propuesta de valor para promover la inversión extranjera	La inversión total 2019-2022 de USD 312 millones, permitirá la generación de 550 empleos y la conservación de 3.941 más, sin contar nueva IED.	2,2. Elaborar una propuesta de valor para promover la inversión extranjera en el sector con base en la información suministrada por MADR y los gremios	Falta un Cronograma tentativo de oferta de las oficinas en el exterior a los países
Nuevas moléculas químicas, ambientalmente mejores, necesarias en protección fitosanitaria forestal identificadas, y una en proceso de registro y de producción comercial. Mecanismo de ampliación de registro por Historial de uso, Resolución del ICA que lo crea y regula, en proceso.	Fortalece al primer eslabón de la cadena productiva, permitiendo la ampliación del acceso a productos de control fitosanitario compatibles con el ambiente y de alto estándar.	7,1 Realizar mesas de trabajo para identificar necesidades en materia de proyección fitosanitaria (especie forestal, blanco biológico, ingredientes activos empleados) frente a los productos registrados en Colombia.	Queda en manos de las empresas productoras de insumos, ampliar las opciones actuales, 1 sola molécula no sirve mucho, se debe modernizar y hacer posible un mejor control.
Un primer Boletín Estadístico Forestal publicado en la Ventanilla Única Forestal, replicado por el Gremio, entregado a ProColombia, con información del sector a junio de 2019.	La información del sector (Hectáreas plantadas, por región y especie, por ejemplo) es primordial para la toma de decisiones gerenciales y sectoriales, para invitar a la inversión nacional y a la IED.	10,1. Consolidar la información del estado de las plantaciones forestales comerciales registradas  10,4. Suministrar información estratégica del sector a ProColombia para promover la inversión, a más tardar en agosto de 2019	-
Decreto 2398 de 27.12.2019 de movilización y registro de plantaciones forestales, sistemas agroforestales, barreras rompe vientos y cercas vivas que hagan parte de cultivos forestales, corrige y aclara errores del Decreto 1532 de agosto de 2019 expedido por MinAmbiente.	La seguridad jurídica es el elemento indispensable para la inversión, actual y futura del sector, y su correcto crecimiento.  Se facilita en reforestación, con una inversión de USD 188 millones que se conserven 5.258 empleos y se generen 1.390 nuevos.	13,1. Expedir la modificación del decreto de registro de plantaciones forestales comerciales	-
Desarrollo de un Modelo de Desarrollo Agroindustrial, de energía limpia, remoción de GEI en Vichada, a partir de Reforestación comercial, sin más CIF, con soporte en iniciativas de Banco Mundial-ONF, USAID, las empresas de FEDEMADERAS y la región.	Medir la captura de GEI en plantaciones existentes hoy y en su crecimiento a 2030 aporta al país hasta 3% de las metas de reducción, compromiso COP 21.	1,2. Promover la realización de procesos de inversión en las zonas identificadas	

**Fuente:** Resumen basado en información provista por FEDEMADERAS

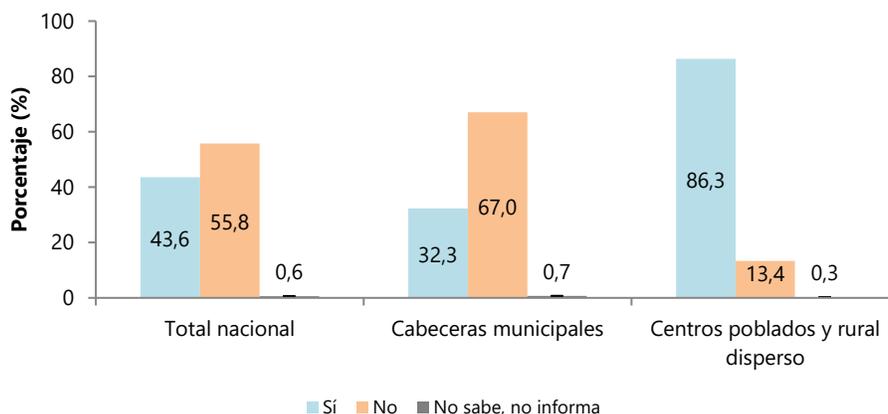
## 5.2. Caracterización del campesinado con base en la Encuesta de Cultura Política 2019

En esta sección del documento se presenta la caracterización de la población campesina según la Encuesta de Cultura Política levantada por el DANE en julio y agosto de 2019. Esta encuesta es representativa para cinco regiones (Bogotá, Caribe, Oriental, Central y Pacífica) y el departamento del Cauca.

Como se explicó en el capítulo 2 del documento, el DANE aplicó tres preguntas con el fin de lograr una identificación subjetiva del campesinado: i) *¿Usted se considera campesino?*, ii) *¿Usted considera que alguna vez fue campesino?* y iii) *¿Usted considera que la comunidad en que vive es campesina?* Si bien esto corresponde a un autorreconocimiento, para el DANE estas permiten una aproximación de manera relativamente precisa al campesinado, especialmente si se cruzan las preguntas 1 y 3.

A continuación, se presentan los resultados más relevantes de esta encuesta. Como se observa en el Gráfico 6, en el total nacional, el 43,6% de los encuestados se considera campesino. Como cabría esperar, este porcentaje es menor en las cabeceras municipales (32,3%) que en los centros poblados, donde un 86,3% se identifica como campesino.

**Gráfico 6. Porcentaje de personas de 18 años y más, según si se consideran campesinos(as)**  
Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019

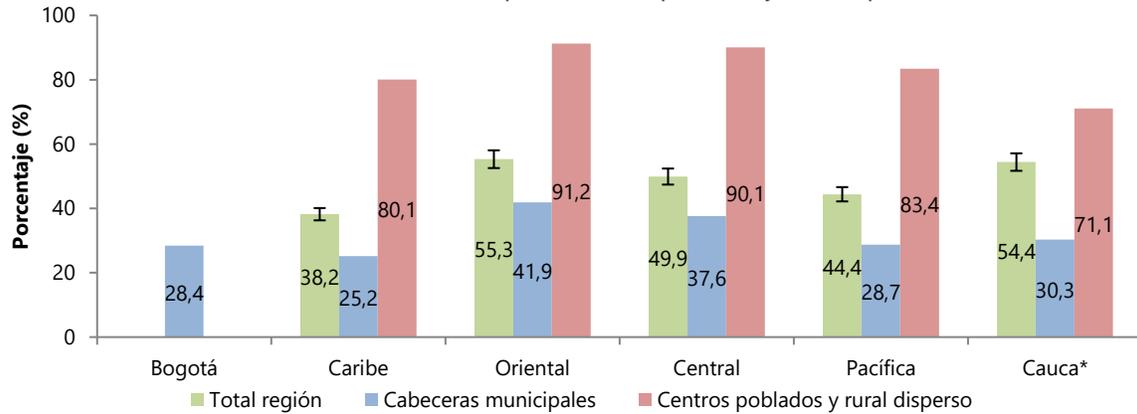


Fuente: DANE. ECP-2019

Esta información puede observarse con mayor detalle en el Gráfico 7, donde se presenta el porcentaje de encuestados que se considera campesino por región. Según el gráfico, se mantiene la tendencia que se observó a nivel nacional según la cual en los centros poblados y rural disperso es mayor el porcentaje de encuestados que se considera campesino. Adicionalmente, el gráfico permite identificar que en la región oriental (departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander y Santander) y en Cauca es donde se presenta un mayor porcentaje de personas que se considera campesino. Sin embargo, se observan diferencias importantes al analizar la categoría de centros poblados y rural disperso, donde el mayor porcentaje de quienes se consideran campesinos están en las regiones oriental y central (departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Santander, Antioquia, Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda y Tolima).

**Gráfico 7. Porcentaje de personas de 18 años y más, por regiones, que sí se consideran campesinos(as)**

Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019

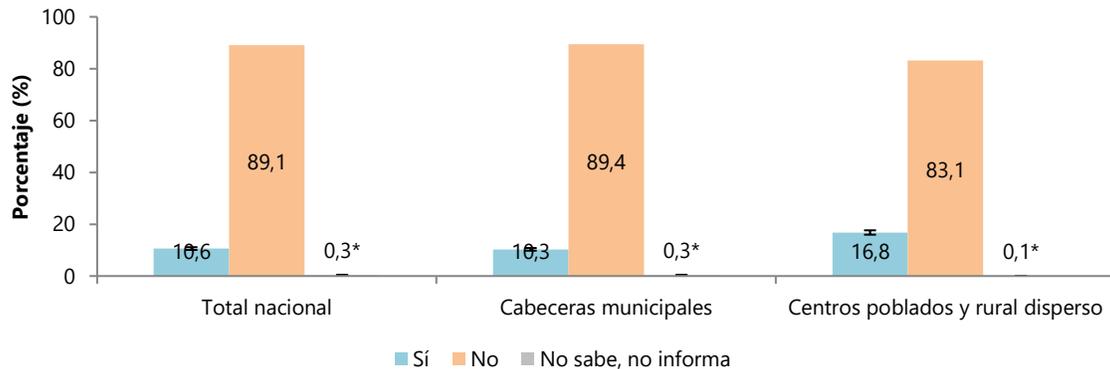


Fuente: DANE. ECP-2019. \* El departamento del Cauca tiene representatividad individual en la ECP-2019.

Adicionalmente, en el Gráfico 8 es posible observar el porcentaje de encuestados que no se considera campesino, según si consideran que alguna vez fueron campesinos, lo que trataría de capturar procesos de descampesinización, causados por aspectos como migración y violencia. A nivel nacional y en las cabeceras municipales, este porcentaje es del 10%, mientras que, en centros poblados y rural disperso, se aproxima a 17%. Estos mayores resultados en la zona rural dificultan atribuir las cifras a migración hacia zonas urbanas, como podría haberse considerado inicialmente.

**Gráfico 8. Porcentaje de personas de 18 años y más que no se consideran campesinos(as), según si consideran que alguna vez fueron campesinos(as)**

Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019

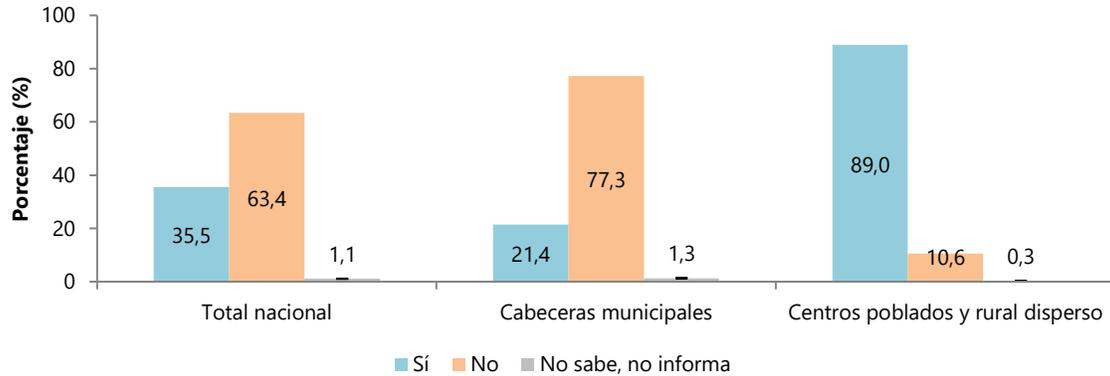


Fuente: DANE. ECP-2019

De otro lado, en el Gráfico 9 se presenta el porcentaje de encuestados que considera que vive en una comunidad campesina. Como se observa en el gráfico, el 35% de los encuestados a nivel nacional considera que vive en una comunidad campesina cifra que, aunque disminuye para cabeceras municipales, no es despreciable (21,4%), y que, como se esperaba, aumenta significativamente para centros poblados y rural disperso, alcanzando un 89%.

**Gráfico 9. Porcentaje de personas de 18 años y más, según si consideran que la comunidad en que viven es campesina**

*Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019*

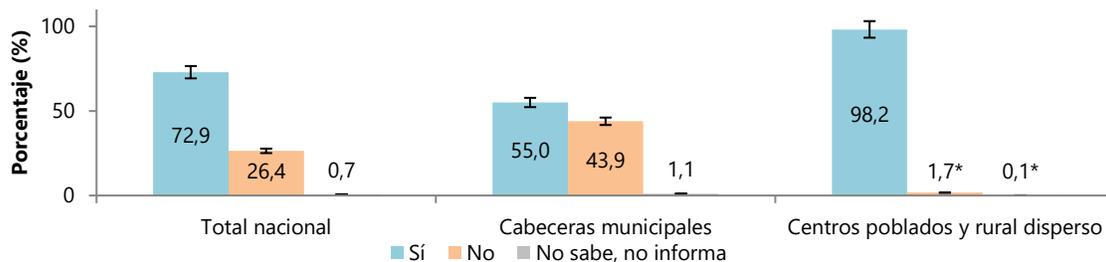


Fuente: DANE. ECP-2019

El Gráfico 10, por su parte, profundiza en las personas que se consideran campesinas y si habitan en comunidades campesinas. Como se esperaba, los porcentajes aumentan en relación con lo presentado en el Gráfico 3, ya que el análisis se limita a quienes se consideran campesinos. Así las cosas, a nivel nacional el 72,9% de quienes se consideran campesinos, consideran que habitan en una comunidad campesina, cifra que disminuye a 55% en las cabeceras municipales, pero que cobija a casi todos los que habitan en centros poblados y rural disperso, pues alcanza un 98,2%.

**Gráfico 10. Porcentaje de personas de 18 años y más que sí se consideran campesinos(as), según si consideran que la comunidad en que viven es campesina**

*Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019*

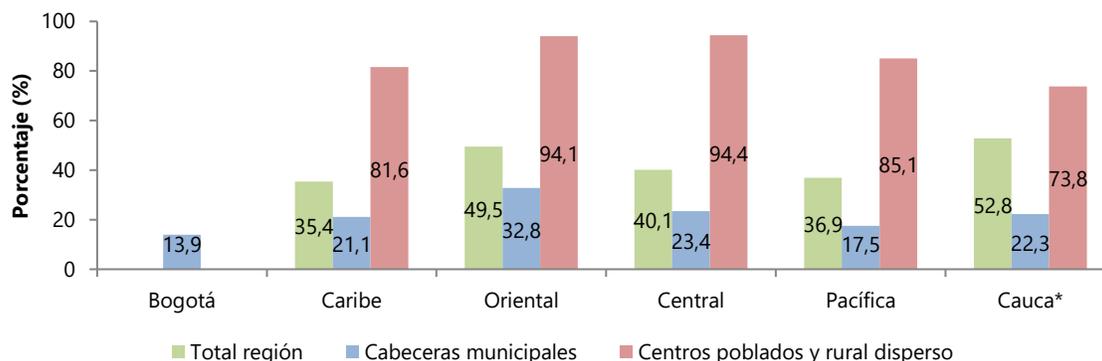


Fuente: DANE. ECP-2019. \*Las cifras contienen datos con baja precisión debido a prevalencias muy bajas cuyos coeficientes de variación estimados superan el 15%.

Lo anterior se complementa con el Gráfico 11 en donde se observa la información de personas que consideran que habitan en comunidades campesinas, por regiones. Como en el Gráfico 7, la tendencia es que con 52,8% y 49,5%, respectivamente, Cauca y la región oriental son los territorios regiones con mayor porcentaje de encuestados que considera que habita en una comunidad campesina. Sin embargo, Cauca pierde participación en el análisis de las cifras para centros poblados y rural disperso, ya que en este caso las regiones central y oriental presentan los porcentajes más altos.

**Gráfico 11. Porcentaje de personas de 18 años y más, por regiones, que consideran que la comunidad en que viven es campesina**

*Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019*

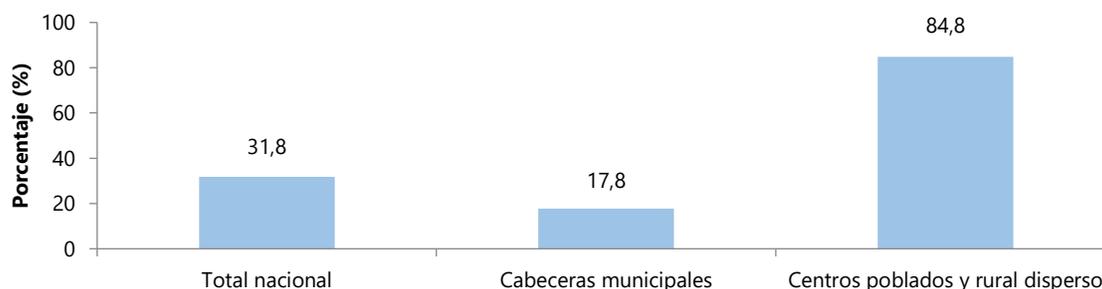


**Fuente:** DANE. ECP-2019. \* El departamento del Cauca tiene representatividad individual en la ECP-2019.

El Gráfico 12 permite realizar tal vez la aproximación más precisa al porcentaje de encuestados que se considera campesino, ya que, como se mencionó al inicio de esta sección, cruza las preguntas 1 y 3 aplicadas por el DANE. Como se observa en el gráfico, a nivel nacional 31,8% de los encuestados se considera campesino y que habita en una comunidad campesina, cifra que para las cabeceras municipales es del 17,8% y para centros poblados y rural disperso alcanza el 84,8%.

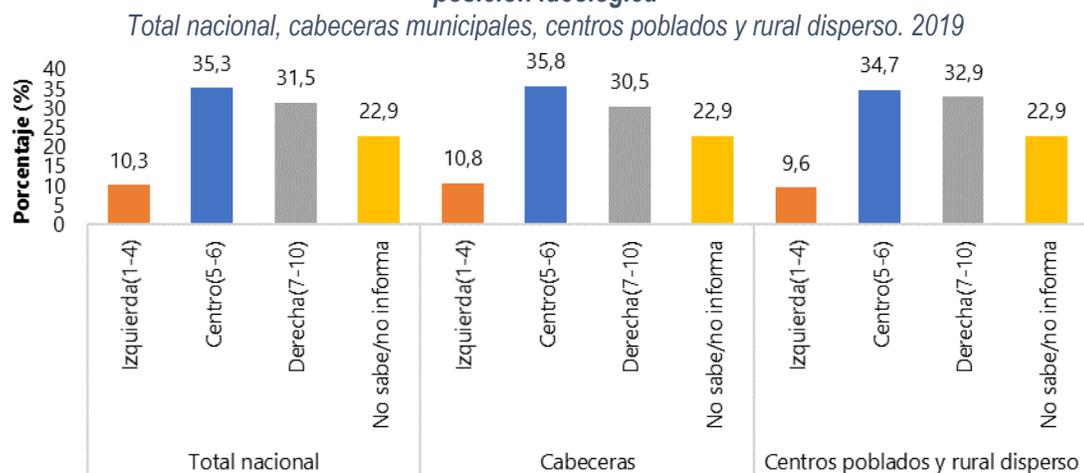
**Gráfico 12. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as) y consideran que la comunidad en que viven es campesina**

*Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019*



**Fuente:** DANE. ECP-2019

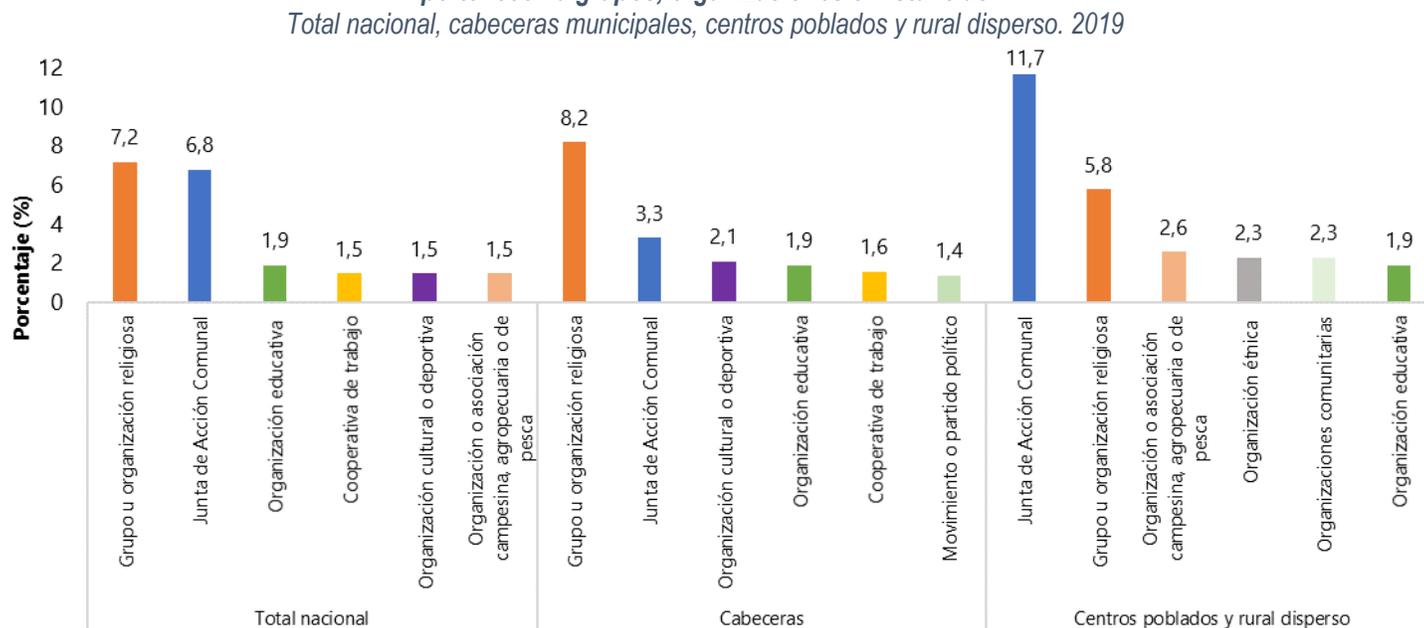
**Gráfico 13. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según posición ideológica**



Fuente: DANE. ECP-2019

En el Gráfico 13 se presentan los resultados para la posición ideológica de los encuestados que se consideran campesinos. Como se observa en el gráfico, en los tres dominios, el mayor porcentaje de encuestados se considera de centro, seguido por los que se consideran de derecha. Igualmente, para estos dominios menor el porcentaje de encuestados que se identifica como de izquierda, lo que contrasta con lo que *a priori* podría esperarse de la posición ideológica del campesinado.

**Gráfico 14. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según si pertenecen a grupos, organizaciones o instancias**



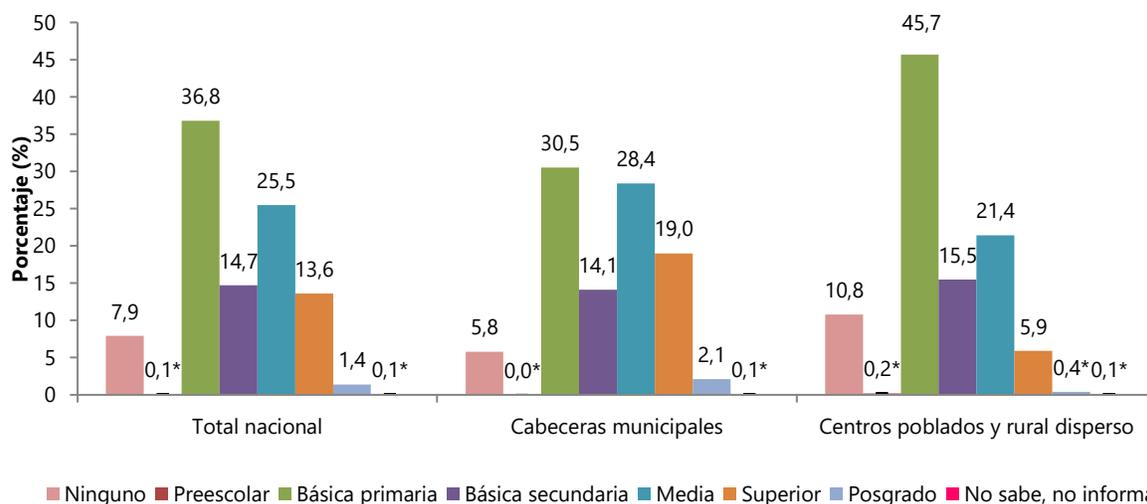
Fuente: DANE. ECP-2019

En el Gráfico 14 es posible observar los resultados sobre pertenencia a grupos, organizaciones o instancias y se identifican diferencias para el total, cabecera y centros poblados y rural disperso. A nivel nacional, es más alto el porcentaje de encuestados que pertenecen a grupos u organizaciones religiosas, Juntas de Acción Comunal u organizaciones educativas. La importancia de los grupos religiosos y las Juntas de Acción Comunal se mantiene a nivel urbano, al tiempo que ganan importancia las organizaciones culturales o deportivas. En lo que tiene que ver con centros poblados y rural disperso, las Juntas de Acción Comunal y los grupos religiosos siguen siendo importantes, y las organizaciones campesinas, agropecuarias o de pesca se tornan relevantes.

De otro lado, si bien esta encuesta no permite hacer conteos de la población campesina, a través de ella es posible caracterizar algunos aspectos de esta población. Así, por ejemplo, en el Gráfico 15 se observa el porcentaje de encuestados que se considera campesino según el nivel educativo más alto alcanzado. Para las tres categorías presentadas (total nacional, cabeceras municipales y centros poblados y rural disperso) la tendencia es la misma: el mayor porcentaje de población que se considera campesina alcanzó básica primaria, seguido de educación media. Sin embargo, a nivel urbano y rural sí se observan diferencias en el tercer porcentaje más alto, ya que mientras en las cabeceras municipales es educación superior, en centros poblados es básica secundaria. En lo que tiene que ver con alfabetismo, el 92,9% de las personas que se consideran campesinos sabe leer y escribir, cifra que es más alta a nivel urbano (95%) que a nivel rural (90%) (ver Gráfico 16).

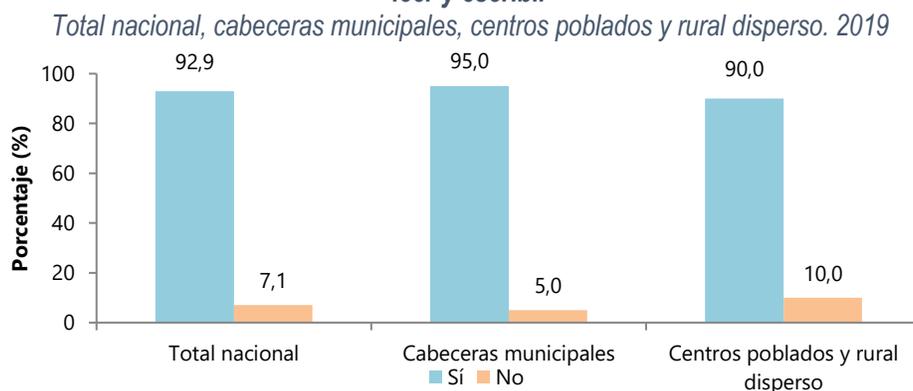
**Gráfico 15. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según nivel educativo más alto alcanzado**

*Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019*



**Fuente:** DANE. ECP-2019. \*Las cifras contienen datos con baja precisión debido a prevalencias muy bajas cuyos coeficientes de variación estimados superan el 15%.

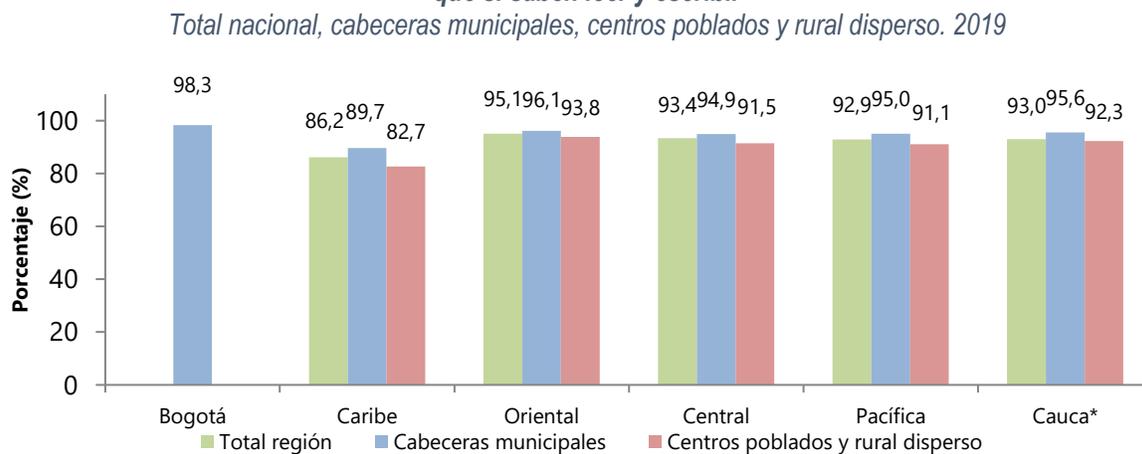
**Gráfico 16. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as) que saben leer y escribir**



Fuente: DANE. ECP-2019

A nivel regional, en el Gráfico 17 se observa que, con 98,3%, en Bogotá se encuentra el mayor porcentaje de personas que se considera campesina y sabe leer y escribir, posición relativa que no sorprende, aunque la alta presencia de población que se considera campesina en una ciudad como Bogotá no deja de ser llamativa. Para las otras regiones también se identifica que en las cabeceras municipales es mayor el porcentaje de personas que sabe leer y escribir que en las áreas rurales, al tiempo que las mayores tasas se encuentran en la región oriental y central, mientras que el porcentaje es más bajo en la región Caribe (departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre).

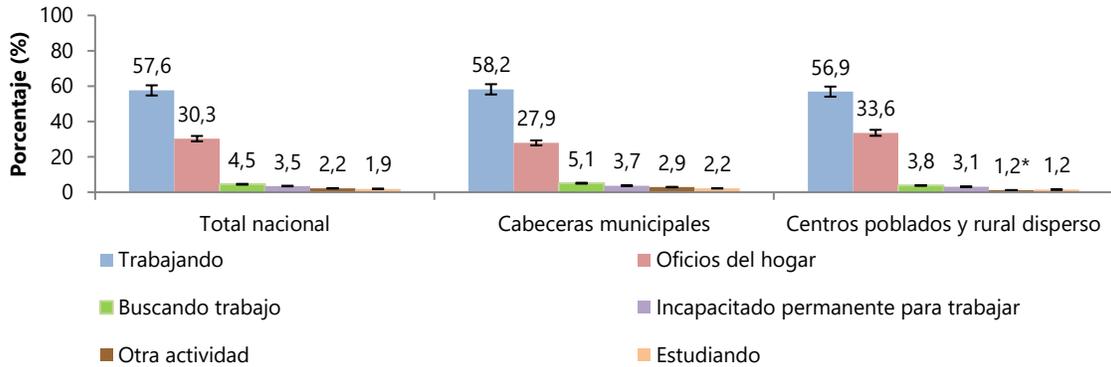
**Gráfico 17. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), por regiones que si saben leer y escribir**



Fuente: DANE. ECP-2019. \* El departamento del Cauca tiene representatividad individual en la ECP-2019.

Respecto al mercado laboral, en el Gráfico 18 se observa que a nivel nacional el mayor porcentaje de población que se considera campesina, la semana anterior a la entrevista dedicó su tiempo a trabajar, seguido de la dedicación a oficios del hogar, lo que sugiere una importante participación femenina en la encuesta, seguido de la actividad de buscar trabajo. Estas tendencias se mantienen entre las cabeceras municipales y los centros poblados y rural disperso.

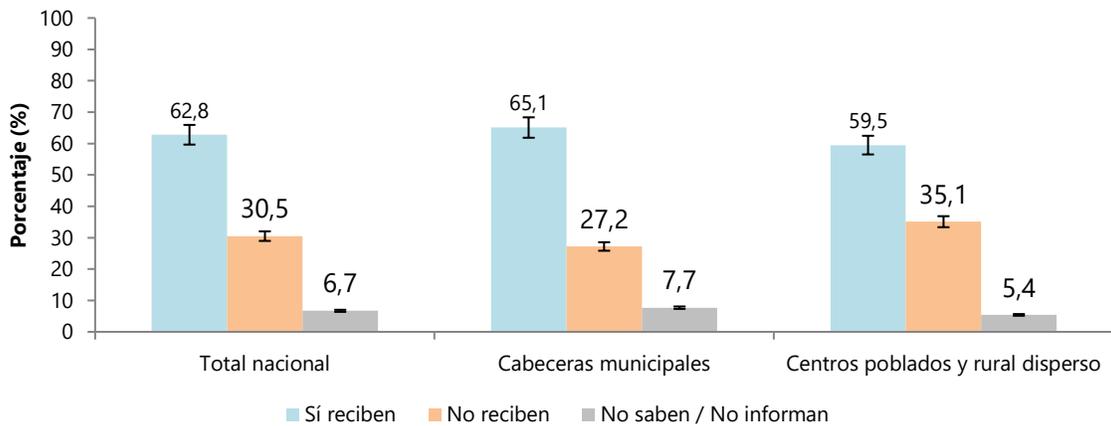
**Gráfico 18. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según la actividad en la que ocuparon la mayor parte del tiempo la semana anterior a la entrevista**  
*Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019*



Fuente: DANE. ECP-2019

En relación con lo anterior, en el Gráfico 19 es posible observar que a nivel nacional el 62,8% de los encuestados recibe algún ingreso, mientras que el 30,5% no recibe ingresos. Si bien a nivel rural y urbano la tendencia es similar, en centros poblados y rural disperso el porcentaje de encuestados que recibe ingresos es menor que en las cabeceras, al tiempo que el porcentaje de quienes no reciben ingresos es mayor.

**Gráfico 19. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos, según si reciben algún ingreso mensual**  
*Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019*

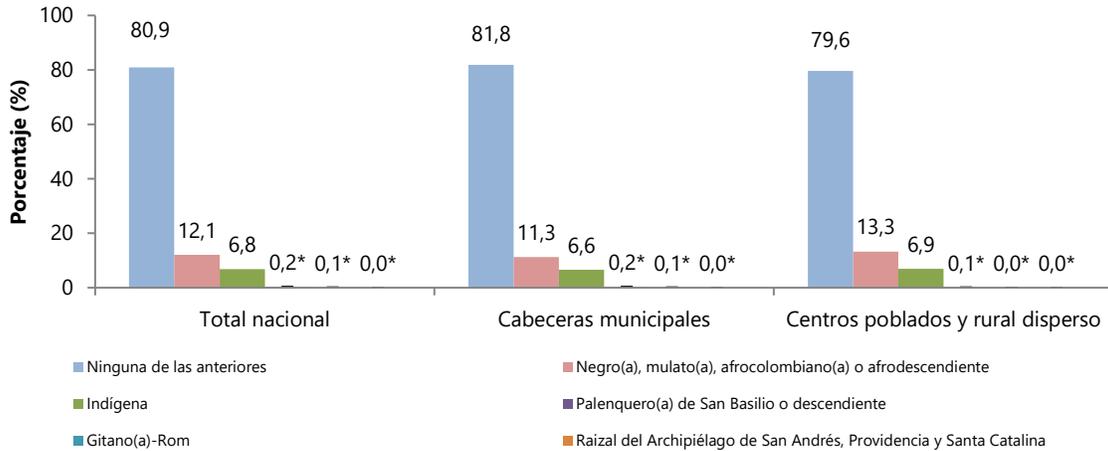


Fuente: DANE. ECP-2019

Por último, respecto al autorreconocimiento étnico, en el Gráfico 20 es posible observar que 80,9% de los encuestados que se considera campesino, no se reconoce como perteneciente a alguna etnia, mientras que 12,1% se autorreconoce como negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente y 6,8% se autorreconoce como indígena. Si bien estos porcentajes varían un poco, las tendencias se mantienen a nivel urbano y rural, lo que sugeriría que no hay un traslape entre las categorías de campesinado y pertenencia a grupos étnicos.

**Gráfico 20. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según autorreconocimiento étnico**

Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019

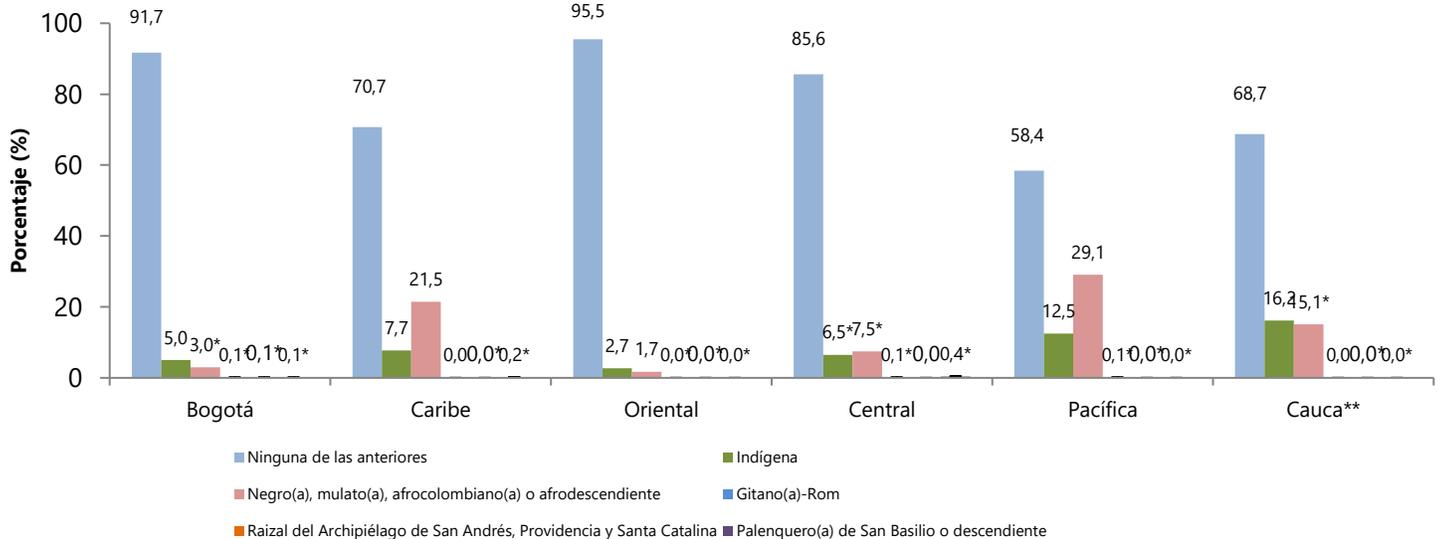


Fuente: DANE. ECP-2019

Un análisis regional de esta información indica que en la región Pacífica, Caribe y en Cauca el porcentaje de encuestados que se considera campesino y se reconoce como negro o afrodescendiente es más alto que a nivel nacional, con 29,1%, 21,5% y 15,1%, respectivamente. En el mismo sentido, en Cauca, en la región Pacífica y en el Caribe el porcentaje de encuestados que se considera campesino y se reconoce como indígena supera el promedio nacional, con 16,2%, 12,5% y 7,7%, respectivamente (ver Gráfico 21).

**Gráfico 21. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según autorreconocimiento étnico**

Total nacional por regiones. 2019



Fuente: DANE. ECP-2019. \*Las cifras contienen datos con baja precisión debido a prevalencias muy bajas cuyos coeficientes de variación estimados superan el 15%. \*\*El departamento del Cauca tiene representatividad individual en la ECP 2019.

Como conclusión, en este capítulo presentaron algunos resultados relevantes de la ECP-2019 aplicada por el DANE, que permite aproximarse y caracterizar por primera vez al campesinado colombiano a través de tres preguntas de autoreconocimiento. Se destaca que, a nivel nacional, 31,8% de los encuestados serían campesinos, ya que *simultáneamente* se consideran campesinos(as) y consideran que la comunidad en que viven es campesina. Adicionalmente, sobre la pertenencia a grupos u organizaciones, se esperaría una participación más alta en organizaciones campesinas y una mayor importancia de las asociaciones, mientras que los resultados sobre nivel educativo e ingresos, coinciden con los de investigaciones para la agricultura familiar en otros países como Argentina, citados en el capítulo 4 de este documento.

### 5.3 Puntos de encuentro: Acciones según su potencial beneficio en la agroindustria y el productor no representado

Las diferencias entre la agricultura campesina y la agroindustria se pueden evidenciar en el objetivo de su producción, el tipo de vinculación laboral empleada y otros que señala la CEPAL en la Tabla 5. A ello se pueden sumar las diferencias relacionadas con su forma de negociación en escenarios público-privados en tanto provienen de fuentes distintas: como se ha abordado en este documento, la agroindustria participa en estos espacios a través de los gremios como en el caso de los PxCE, y por su parte, en el marco del Diálogo Social aquellos productores no representados y otros grupos participan a través de organizaciones campesinas como la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, la Cumbre Agraria, Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), Comité de Integración del Macizo Colombiano (CIMA) y Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO-CUT).

**Tabla 5. Diferencias entre la agricultura campesina y la agroindustrial**

Atributos	Agricultura campesina	Agricultura empresarial
Objetivo de la producción	Reproducción de la familia y de la unidad de producción	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital
Origen de la fuerza de trabajo	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; excepcionalmente asalariada en cantidades mínimas	Asalariada
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra	Absoluto	Inexistente, salvo por obligación legal
Tecnología	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final
Destino del producto y origen de los insumos	Parcialmente mercantil	Mercantil
Criterio de intensificación del trabajo	Máximo producto total, aun a costa del descenso del producto medio. Límite: producto marginal cero	Productividad marginal mayor que el salario
Riesgo e incertidumbre	Evasión no probabilística: "algoritmo de supervivencia"	Internalización probabilística en busca de tasas de ganancia proporcionales al riesgo
Carácter de la fuerza de trabajo	Fuerza valorizada de trabajo intransferible o marginal	Sólo emplea fuerza de trabajo transferible en función de la calificación
Componentes del ingreso o producto neto	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie	Salario, renta y ganancias exclusivamente pecuniarios

Fuente: CEPAL, recuperado de [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/10041.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/desrural/10041.pdf)

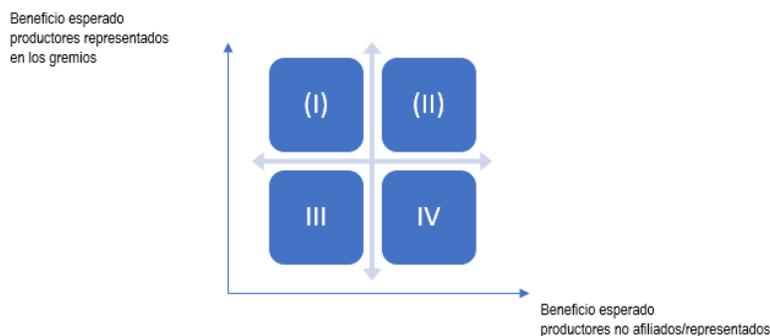
Razones para articular la agroindustria y el pequeño productor:

Uno de los puntos de encuentro entre estos dos escenarios tan diversos puede ser el abordaje de los productores no representados en los PxCE. Por ejemplo, identificar si desde este ejercicio se tuvieron en cuenta los cuellos de botella de los productores no representados en los gremios; los afiliados o representados en los gremios, por la naturaleza del ejercicio están incluidos a través de las agremiaciones del sector privado con las que se establecieron los diálogos para la construcción de los acuerdos.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe suponer que un ejercicio más pertinente e inclusivo en el que se cuenten con acciones enfocadas en los productores no representados (Campesinos, pequeños productores y en general productores no afiliados a los gremios con los que se establecieron los pactos o cuyos intereses no necesariamente estaban representados en el proceso de construcción de los pactos) aportaría más al desarrollo rural y en concreto al de las cadenas, por lo cual la confluencia de intereses para beneficiar a todos los productores se considera un aspecto para evaluar los pactos. Con este fin, se identifican las acciones con potenciales efectos esperados en productores representados y no representados en las asociaciones gremiales.

En primer lugar, para cada acción se identificó si hay un potencial efecto esperado de sus resultados en los productores asociados y no asociados. Así, las acciones pueden ubicarse en uno de los siguientes grupos: en el primer grupo, aquellas acciones que benefician más a los asociados que a los productores no asociados; en el segundo, las acciones que benefician tanto a los representados como a los que no lo están y cuyo impacto en ambos casos puede ser alto; en el tercero, aquellas cuyo beneficio puede ser bajo tanto para productores representados como aquellos que no - especialmente a corto plazo- o que abordan temas procedimentales de cada sector, y, finalmente un cuarto grupo en el que se encuentran las acciones que benefician más a los no representados que a los grandes productores. Esta clasificación nos permite ubicar las acciones en los cuadrantes del Gráfico 22. En este orden de ideas, un buen escenario es que las acciones se ubiquen en el cuadrante II, pero cabe esperar que también sea una situación deseable que el ejercicio de política pública tenga una discriminación positiva y propicie más beneficios a los productores no afiliados a los gremios.

**Gráfico 22. Clasificación de las acciones**



**Fuente:** Elaboración propia.

Un ejemplo de una acción del cuadrante I puede ser la siguiente: *Revisar los problemas laborales en las plantas de procesamiento de pescado, particularmente las incapacidades y recomendaciones médicas, así como la flexibilidad en la contratación* (Pacto pesca y acuicultura). Teniendo en cuenta

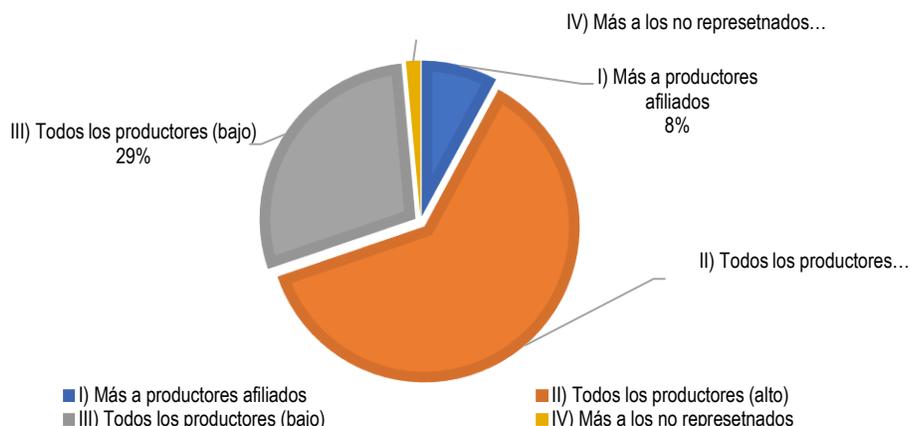
la altísima informalidad en esta cadena, la acción contempla principalmente a grandes empresas que fácilmente pueden estar afiliadas a los gremios. Por su parte, las acciones que pueden beneficiar a todos los productores, ubicándose en el cuadrante II, son las relacionadas con la identificación, diseño, habilitación, ajuste de líneas de crédito, y este tipo de iniciativas están en 7 de los 8 pactos. A su vez, dentro de las acciones que caben en el cuadrante III se identifican las relacionadas con presentaciones de borradores de decretos, promoción de investigaciones (cuyos resultados sobre los productores se verían en el largo plazo y más aún en los cultivos de tardío rendimiento como los que se contemplan en su mayoría en los pactos), diseño de campañas para fomentar el consumo de los productos respectivos, y mesas de trabajo donde se comparten buenas prácticas. Por último, las acciones identificadas que benefician más a los productores que no necesariamente estén representados o afiliados a los gremios, se listan a continuación:

- *Revisar la estrategia de agricultura por contrato y proponer un mecanismo para formalizar las compras de las empresas transformadoras a asociaciones de pequeños productores (PxCE - Forestal)*
- *Realizar varias jornadas de capacitación para pequeños productores y asociaciones para explicar cómo se construyen precios de compra y precios de exportación de madera (PxCE - Forestal)*
- *Caracterizar la informalidad del sector lácteo y formular un plan intersectorial para su reducción que incluya el fortalecimiento de la Unidad de Seguimiento de Precios de Leche (USP) (PxCE - Lácteos)*
- *Expedición del Decreto para aplicación del piso de protección social para el sector ganadero PxCE – Lácteos)*

Según esta clasificación, la mayoría de acciones -172- tiene potenciales efectos positivos sobre todos los productores (categoría II), seguidas del grupo de 80 acciones con efectos de más largo plazo tanto a unos como a otros (grupo III). 22 acciones beneficiarían principalmente a los productores afiliados a gremios y se cuentan 4 con beneficios potencialmente mayores para los productores que no necesariamente estén representados, que para los grandes (Gráfico 23).

Dentro de las acciones identificadas con potenciales impactos positivos para todos los productores, vale la pena resaltar las relacionadas con Agricultura por Contrato (Tabla 3). En la *agricultura contractual* confluyen todos los actores (representados o no en gremios, grandes o pequeños...), sin desconocer que la literatura da cuenta de puntos a favor y en contra de estos acuerdos para la economía campesina de la cual cabría pensar que no está afiliada a las instituciones gremiales. Dentro de los aspectos positivos se ha reconocido que con la AxC la agroindustria puede brindar al campesino acceso a servicios de extensión, tecnología, insumos, e incluso crédito -con el contrato como garantía- estabiliza el precio para el campesino y reduce la necesidad de salir a negociar al mercado. (FAO, 2001; FAO, 2004, CEPAL, 1998).

**Gráfico 23. Resultados de la clasificación de las acciones**



**Fuente:** Elaboración propia basada en las matrices de los Pactos por el Crecimiento

**Tabla 6. Acciones de los PxCE - Sector agropecuario que abordan agricultura por contrato**

Carne	Establecer paquete específico de agricultura por contrato para el sector.
Carne	Enviar listado de plantas interesadas en agricultura por contrato para desarrollar proveeduría.
Forestal	Revisar la estrategia de agricultura por contrato y proponer un mecanismo para formalizar las compras de las empresas transformadoras a asociaciones de pequeños productores
Azúcar	Establecer una mesa de trabajo para compartir buenas prácticas, lecciones aprendidas y experiencias en AxC
Azúcar	Socializar las líneas de redescuento y la cartera sustituta para financiar más de un corte de caña bajo el esquema de agricultura por contrato
Frutas	Articulación y divulgación de la estrategia Agricultura por Contrato en el marco de las cadenas Frutícolas priorizadas y sus planes de acción vinculando productores, comercializadores e industriales.
Frutas	Participar de manera activa en ruedas de negocios, talleres y otros esquemas de AxC.
Frutas	Presentar lista de Productores y empresarios interesados en ingresar al esquema de AxC.
Frutas	Validar esquemas de Agricultura por Contrato que permitan a proveedores acceder a créditos favorables y extensionismo agropecuario.
Leche	Articulación y divulgación de la estrategia de Agricultura por Contrato para el sector lácteo y sus planes de acción vinculando productores, comercializadores e industriales.

**Fuente:** elaboración propia basada en las matrices de los Pactos por el Crecimiento

## 6. Conclusiones y recomendaciones

La primera lección aprendida es la importancia de estandarizar los criterios con los que se establece un diálogo con el sector privado. De allí que sea necesario contar con un marco común técnico para seleccionar sectores y cadenas de productos con los cuales establecer por iniciativa del gobierno espacios de diálogo, lo cual evita responder a la demanda y generar expectativas entre algunos sectores que finalmente no se atendieron con este ejercicio. Un reflejo de esta disrupción técnica se ve reflejada por ejemplo en que, por un lado, el marco teórico inicial abordado fue la Política de Desarrollo Productivo, pero en los pactos el abordaje no es sectorial sino por cadenas e incluso propicia en cierta modo aspectos proteccionistas como aquellos relacionados con la defensa comercial (palma y azúcar, por ejemplo).

La segunda lección aprendida es la necesidad de definir con claridad las metas desde el inicio del ejercicio, socializarlas con todos los actores involucrados, y revisarlas continuamente. El caso de las metas tan altas en sustitución de cultivos en cacao, y la elevada meta de empleo dan luces sobre la necesidad de acordar con todo el rigor estos cálculos. Además, de este ejercicio se desprende el aprendizaje de contar con escenarios de cumplimiento de esas metas en función de algunas variables macroeconómicas y con la posibilidad de diferenciar lo que los gremios han denominado los efectos del “empujón del pacto” a través de la firma y su esquema de seguimiento *versus* los de la inercia de todas las demás acciones adelantadas por los actores. Para la revisión periódica de metas acá sugerida, se puede remitir mensualmente a todos los actores -especialmente privados- el estado de avance del pacto, de modo que esto les genere un compromiso mayor con el ejercicio y se cuente con una base para solicitarles con esta misma frecuencia los avances en sus metas.

La tercera lección es una reflexión en torno a la viabilidad de acotar el número de acciones e incluso replantear su metodología: si bien en los PxCE no median recursos públicos sí están otros recursos del Estado, y en cada pacto fue posible identificar con facilidad las 5 acciones que marcaban gran parte del impacto en la cadena. Esto permite centrarse, ser más eficientes, e incluso un mejor monitoreo del desarrollo del pacto. En cuanto a la metodología, en muchas ocasiones fue complejo llegar al consenso de las acciones definidas incluso al interior de los gremios, por lo que valdría la pena tener más claras las prioridades de cada actor y tener indicadores clave de la inclusión de los productores no representados.

La cuarta lección aprendida es que para los actores privados de la primera ronda de pactos agro fue un gran éxito la jornada de balance realizada en marzo de 2020. La recomendación en este sentido es complementar el balance a través de dichas reuniones con una encuesta (puede ser virtual) que permita identificar grados de acuerdo o desacuerdo con el desarrollo del pacto, y que pueda ser más detallada. El Anexo 1 de este documento hace una propuesta en ese sentido. También, vale la pena acordar fechas para siguientes reuniones de balance y, por supuesto, proyectar un cierre formal de los PxCE así como su firma fue evento igualmente formal.

La quinta lección aprendida es que el ejercicio cuenta con beneficios potenciales tanto para todos los productores. No obstante, hay muy pocas que hayan sido diseñadas pensando en las necesidades exclusivas de los productores no representados. De esta manera se desprende naturalmente una recomendación en torno a darle una mirada más profunda a los temas de inclusión productiva y a los cuellos de botella de los productores no afiliados a instituciones gremiales.

Un aspecto positivo de este ejercicio de diálogo público – privado es que facilita, y en algunos casos acelera, las acciones planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, en el pacto de carnes una de las acciones contempladas está relacionada con la reglamentación de los artículos 156 al 160 del PND sobre las tasas y tarifas del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

Por último, sería importante reactivar instancias que ya existan y que tengan más visión de sector y no de “cadena”. Por ejemplo, según una consultoría del MADR: *“la ley 301 de 1996 creó el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial (CNAA) como mecanismo de participación y concertación gubernamental, gremial y ciudadana para la planificación agropecuaria. Dicha ley prevé que el CNAA sesione mínimo 4 veces al año, pero solo ha sesionado en una oportunidad y tiene un enfoque agropecuario y no de desarrollo rural”*. Es decir, en lugar de promover espacios paralelos, se podrían poner en marcha mecanismos que ya existan y no crear nuevos, pero aprovechando las lecciones aprendidas de estos ejercicios que ya se han emprendido. Por ejemplo, actualmente se está llevando a cabo una conversación que toma la metodología de PxCE con la cadena de Cannabis; en este ejercicio podría abrirse un espacio para abordar las preocupaciones acá planteadas e incorporarlas en las discusiones.

De otro lado, si bien en Colombia no se ha adoptado de manera oficial una definición de campesinado, lo que dificulta delimitar el objeto de la política pública, se cuenta con algunos insumos que sugieren considerar dimensiones territoriales, culturales, productivas y organizativas, combinando facetas objetivas y subjetivas en la conceptualización. Así las cosas, para la definición de campesinado deberían tenerse en cuenta las mencionadas dimensiones, con énfasis en la dimensión productiva, asimilándola a la de pequeño productor y considerando la mano de obra familiar como una característica importante. Para esto es fundamental tener en cuenta los avances en materia de ACFC y los criterios asociados a esta que permiten operacionalizar la definición.

Asimismo, a continuación se recomiendan algunos pasos a seguir para la formulación de la política pública. En primer lugar, será necesario contar con un diagnóstico e identificación de la problemática, respecto a lo cual este documento realizó avances importantes, ya que recopiló insumos disponibles y analizó la información de la Encuesta de Cultura Política 2019. Sin embargo, es importante continuar con los análisis de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019, resultados que se encuentran disponibles y de la Encuesta de Calidad de Vida, que estará disponible en el segundo semestre de 2020, para complementar el diagnóstico del campesinado respecto a las dimensiones productivas y de pobreza y calidad de vida.

A partir de lo anterior debería ser posible operacionalizar la definición e identificar la problemática del sector. Esta problemática debe ser enriquecida con las propuestas allegadas por las organizaciones campesinas y validada con actores de interés a través de ejercicios de socialización que garanticen la construcción participativa de la política.

Luego de la validación de la problemática inicialmente identificada, de un ejercicio de priorización y depuración que comprende la revisión técnica, jurídica y financiera de los insumos recolectados en los diferentes espacios de participación, se sugiere definir la política, las estrategias que la conforman, proponer un plan de acción para llevarlas a cabo y formular las recomendaciones que permitan su implementación.

## Referencias

Bazoberry, O., Chumacero, J., (2018), Nueva estructura agraria en Bolivia: Avances y desafíos. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales. 3 (5), 1 – 32.

Cáceres, D., (2014), Amenazas y desafíos que enfrenta el campesinado en Argentina. En Clara Craviotti (Ed.), Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades transformaciones y controversias (pp 9-24). Argentina: Ediciones CICCUS.

Comisión de Expertos del Campesinado, (2018), Conceptualización del campesinado en Colombia, Documento técnico para su definición, caracterización y medición.

Corte Suprema de Justicia, (2018), STP2028-2018.

Cortinas, A., (2014), La agricultura familias campesina. El caso del cono sur de Cochabamba en Bolivia.

Craviotti, C., (2014a), Presentación: una lectura sobre las agriculturas familiares del actual contexto latinoamericano. En Clara Craviotti (Ed.), Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades transformaciones y controversias (pp 9-24). Argentina: Ediciones CICCUS.

Craviotti, C., (2014b), La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales. En Clara Craviotti (Ed.), Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades transformaciones y controversias (pp 9-24). Argentina: Ediciones CICCUS.

Departamento Nacional de Planeación, (1993a), Política para el Desarrollo Rural Campesino, documento CONPES Social 8.

Departamento Nacional de Planeación, (1993b), Programa Anual de Actividades e Inversiones de Reforma Agraria para 1993, documento CONPES Social 10.

Departamento Nacional de Planeación, (1994), Programa de Modernización Agropecuaria y Rural, documento CONPES 2723.

Departamento Nacional de Planeación, (1996), Evaluación de las políticas de inversión social rural y de competitividad agropecuaria, documento CONPES 2558.

Departamento Nacional de Planeación, (2018), Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, documento CONPES 3932.

Departamento Nacional de Planeación, (2019), Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Fernández, L., (2005), ¿Indios, campesinos o ciudadanos? Formas de lucha e integración del campesinado boliviano en la revolución de 1952. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional

del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Güiza Gómez, Diana; Bautista Revelo, Ana; Uprimmy Yepes, Rodrigo, (2019), "El poder de ser nombrado. La movilización campesina por su reconocimiento como sujeto político y de derechos". Revista Semillas, (73-74), pp 25-30

Instituto Colombiano de Antropología e Historia, (2017), Elementos para la conceptualización de lo "campesino" en Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2017a), Lineamientos Estratégicos de Política Pública Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2017b), El desarrollo rural en cifras. 3. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Muratorio, B., (1969), Participación Social y Política de los Campesinos de Nor Yungas, Bolivia. Revista Mexicana de Sociología. 31 (4). 909 – 945.

Naciones Unidas, Asamblea General, (2018), Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales

Pérez Yruela, M. y Sevilla Guzman, E., (1985), Agricultura Familiar y campesinado: discusión sobre su conceptualización en las sociedades desarrolladas. En Manuel Rodríguez Zúñiga y Rosa Soria Gutiérrez (Ed.), Lecturas sobre Agricultura Familiar (pp 75-104). Madrid, España: Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.

Posada, M, (1997), Teoría y sujetos sociales. Algunas consideraciones acerca de los estudios sobre el campesinado en Argentina. Papers 51. 73-92.

Schneider, S. y Escher, F., (2014), El concepto de agricultura familiar en América Latina. En Clara Craviotti (Ed.), Agricultura familiar en Latinoamérica. Continuidades transformaciones y controversias (pp 25-56). Argentina: Ediciones CICCUS.

## Anexo 1.

Encuesta propuesta por la DDRS del DNP para evaluar los PxCE sector Agro. Luego del desarrollo que han tenido los Pactos por el Crecimiento y la generación de Empleo (PxCE) para el Sector Agro en sus dos rondas, esta encuesta busca identificar la percepción de los actores públicos y privados en torno a la metodología y los avances/resultados obtenidos, como parte de un piloto de evaluación de este escenario de diálogo.

### I. Pacto en el que participa

1. Hago parte del PxCE para la(s) siguiente(s) cadena(s) productiva(s)

- Cacao
- Forestal
- Carnes
- Frutas
- Palma
- Lácteos
- Pesca y acuicultura
- Agroindustria de la Caña de Azúcar

### Conteste su grado de acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones en torno a los PROBLEMAS Y ACTORES de los PxCE

	Tot. en Des.					Tot. de Acu.
	1	2	3	4	5	6
<b>II. Problemas y actores</b>						
1. El PxCE del sector al que represento <b>atendió o está atendiendo los principales retos</b> del sector						
2. El PxCE del sector al que represento <b>reunió todos los actores necesarios</b> para atender los principales desafíos del sector						
3. El PxCE del sector al que represento <b>dejó de lado problemáticas fundamentales del sector al no contar con recursos monetarios</b> para su ejecución						
4. Para la entidad a la que represento, las acciones del Pacto que son responsabilidad nuestra son una <b>prioridad</b>						
<b>III. Metodología</b>						
5. La <b>metodología para la identificación de los cuellos de botella</b> del sector ha sido adecuada frente a los objetivos propuestos sobre aumento de exportaciones, productividad y empleo						
6. El <b>mecanismo de seguimiento y monitoreo</b> de los PxCE es adecuado frente a los objetivos propuestos sobre aumento de exportaciones, productividad y empleo						
7. Considero que los pactos han sido un buen <b>instrumento de coordinación público-privada</b>						

### IV. Preguntas abiertas

- Frente a los problemas, cuellos de botella y acciones abordadas en los PxCE, ¿cuáles considera usted son las principales **DEBILIDADES** de este ejercicio?
- Frente a los problemas, cuellos de botella y acciones abordadas en los PxCE, ¿cuáles considera usted son las principales **FORTALEZAS** de este ejercicio?
- Desde su punto de vista, ¿cuál considera que ha sido el principal logro o acción alcanzada con este ejercicio?

- Si el PxCE del sector que representa hubiera contado con recursos monetarios públicos y privados, ¿en qué acción los habría invertido? ¿Por qué?

## V. Resultados de los PxCE

8. Conozco el desarrollo que ha tenido el Pacto de mi sector (acciones cumplidas, acciones avanzadas, acciones retrasadas, etc)

<input type="checkbox"/>	Sí
<input type="checkbox"/>	No
<input type="checkbox"/>	NS/NR

9. La entidad a la que Pertenezco es del sector:

<input type="checkbox"/>	Público (fin de la encuesta)
<input type="checkbox"/>	Privado (Cont. 10)
<input type="checkbox"/>	Mixta

### (ÚNICAMENTE RONDA 1 Y PRIVADOS)

10. Hago parte de los sectores de Cacao, forestal o carnes, cuyos PxCE -Sector Agro son de la primera ronda.

<input type="checkbox"/>	Sí (cont. 11)
<input type="checkbox"/>	No (fin)

11. Con la firma del PxCE del sector al que represento, se ha logrado incrementar la **productividad**

<input type="checkbox"/>	Sí (cont. 12)
<input type="checkbox"/>	No (fin)

12. ¿Cuál ha sido el avance logrado en términos de EFICIENCIA de la cadena?

13. Con la firma del PxCE del sector al que represento, se ha logrado incrementar las EXPORTACIONES

<input type="checkbox"/>	Sí (cont. 13)
<input type="checkbox"/>	No (fin)

14. ¿Cuál ha sido el avance logrado en términos de EXPORTACIONES de la cadena?

15. Con la firma del PxCE del sector al que represento se han logrado avances en términos del EMPLEO O FORMALIZACIÓN teniendo en cuenta que la meta al final de 2022 es duplicarlo.

<input type="checkbox"/>	Sí (cont. 13)
<input type="checkbox"/>	No (fin)

16. ¿Cuál ha sido el avance logrado en términos de EMPLEO O FORMALIZACIÓN de la cadena?

\*\*\*Fin de la encuesta\*\*\*