

Formulación e implementación de políticas y programas para el campesinado

Orizel Josefina Llanos Congote - Contrato DNP-498-2021
Indira Oñate Donado – Contrato DNP-035-2021

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

Entregable N°. 11876

Este documento corresponde al entregable denominado “Documento con propuesta DNP para la política de campesinado”, en el marco del producto que busca formular una política pública para el campesinado.

Contenido

Listado de gráficos	2
1. Introducción	4
2. Antecedentes	5
3. Diagnóstico.....	8
3.1. Dimensión asociativa	8
3.2. Dimensión cultural y condiciones de vida	11
3.2.1. Educación.....	13
3.2.2. Salud	15
3.2.3. Cuidado infantil	16
3.2.4. Mercado laboral	19
3.2.5. Tecnologías de información y telecomunicación	21
3.3. Tenencia y ocupación de tierras del campesinado.....	22
3.3.1. Plan Nacional de Clarificación de Baldíos - Sentencia T-488.....	24
3.3.2. Concentración en la propiedad de la tierra rural	28
3.3.3 Zonas de Reserva Campesina.....	31
2.1 Características de las Zonas de Reserva Campesina.....	32
Constitución	32
Beneficiarios.....	33
Requisitos.....	33
Decisión.....	34
2.2 Proceso de Constitución de las Zonas de Reserva Campesina	34
3.3.3.2 Las ZRC y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.....	35
Zonas de Reserva campesina estancadas:.....	36
El Fallo de Tutela.....	37
La decisión del Consejo Directivo de la ANT.....	38
4. Propuesta de acciones preliminares para el campesinado	41
4.1. Educación.....	42
4.2. Salud.....	45
4.3. Trabajo	46
4.4. Tecnologías de información y telecomunicación	48
4.5. Tierras	50
4.6. Otras acciones.....	52
5. Conclusiones.....	52
Referencias	54

Listado de gráficos

Gráfico 1.Comparación de diferentes aproximaciones al concepto de campesinado	6
Gráfico 2. Identificación subjetiva de la población campesina: aproximación a la definición	7
Gráfico 3. Identificación subjetiva de la población campesina	8

Gráfico 4. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según posición ideológica.....	9
Gráfico 5. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según si pertenecen a grupos, organizaciones o instancias.....	9
Gráfico 6. Porcentaje de asistencia por grupo, organización o instancia quienes afirmaron asistir al menos a un grupo o instancia	10
Gráfico 7. Porcentaje de personas que confían mucho en los siguientes grupos de personas según el reconocimiento campesino	11
Gráfico 8. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, total y por sexo.....	12
Gráfico 9. Porcentaje de hogares* y viviendas** campesinas con acceso a servicios públicos.....	13
Gráfico 10. Total personas de 5 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que saben leer y escribir	13
Gráfico 11. Total personas de 5 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según nivel educativo más alto alcanzado...	14
Gráfico 12. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que cursaron educación media, según modalidad de educación.....	14
Gráfico 13. Total personas y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que manifestaron estar afiliadas al SGSSS	15
Gráfico 14. Total personas y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según régimen de salud al que están afiliados*	16
Gráfico 15. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según percepción de calidad del servicio de salud	16
Gráfico 16. Atención a niñas y niños menores de 5 años en hogares campesinos, según con quién pasa la mayor parte del tiempo entre semana	17
Gráfico 17. Atención a niñas y niños menores de 5 años en hogares campesinos, según tipo de establecimiento al que asiste.....	18
Gráfico 18. Atención a niñas y niños menores de 5 años en hogares campesinos, según razón para no asistir a hogar comunitario o CDI.....	18
Gráfico 19. Personas de 12 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que están empleados* y afiliados a ARL.....	20
Gráfico 20. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que cotizan a un fondo de pensiones	21
Gráfico 21. Total personas de 5 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina según frecuencia de uso de internet	22
Gráfico 22. Evolución de Ginis de tierras y Ginis de propietarios. 2010 a 2010.	30
Gráfico 23. Variaciones en la concentración del Gini de tierras	30

1. Introducción

El punto de partida del presente documento se encuentra enmarcado en el Artículo 253 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” según el cual *“El Gobierno nacional construirá una política pública para la población campesina. El proceso de elaboración de dicha política se realizará a partir de la recolección de insumos de diferentes espacios de participación que incluyan a las organizaciones campesinas, la academia y las entidades especializadas en el tema campesino, se tendrán en cuenta los estudios de la Comisión de Expertos del campesinado, entre otros (...)”*.

El mencionado artículo también dispone que la construcción de la política pública del sector campesino, proceso que será liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio del Interior.

Sin embargo, más de dos años después de la expedición de dicha Ley, los avances en la formulación de la política pública no han sido significativos, lo que se debe a varios aspectos como la ausencia una definición de campesino adoptada formalmente por el Gobierno nacional, la falta de un impulso y liderazgo desde el MADR, la dificultad para separar espacios en los que las organizaciones campesinas solicitan el cumplimiento de compromisos adquiridos en otras instancias y la concertación de cada fase exigida por las organizaciones campesinas, que no ha permitido contar con una hoja de ruta aprobada.

En este contexto, se ha identificado la necesidad de generar insumos que aporten elementos para la elaboración de la política pública, tanto en lo que corresponde al diagnóstico, como a una propuesta de acciones, en el marco del rol de acompañamiento técnico que brinda el DNP; dichos insumos se plantean en este documento, que contiene cuatro capítulos además de esta introducción.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes de la política del campesinado, mientras que el tercero retoma el diagnóstico a partir de la Encuesta de Cultura Política 2019 (ECP 2019), la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019 (ENCV 2019) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), al tiempo que se abarcan distintos problemas existentes sobre las tierras rurales, los que deberán de objeto de estudio e intervención por parte de la eventual política pública para la población campesina. En el cuarto capítulo se discuten las acciones, mientras que en el quinto y último capítulo se presentan las conclusiones.

2. Antecedentes

Teniendo en cuenta diferentes antecedentes que propiciaron la inclusión del artículo 253 en la Ley 1955 de 2019, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (Naciones Unidas, 2018), la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP2028-2018 en respuesta a la acción de tutela 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)¹ en su documento “Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia”, del año 2017, y la creación de la Comisión de Expertos del Campesinado, que buscó el desarrollo de un concepto de campesino y su caracterización a través de instrumentos estadísticos (Comisión de Expertos del Campesinado, 2018), a continuación se presenta un gráfico que resume las diferentes dimensiones abordadas por las distintas definiciones (ver Gráfico 1) y se resumen las definiciones encontradas (ver Tabla 1).

Como se observa en ambos elementos, las dimensiones territorial, cultural, productiva y organizativa, en conjunto con las facetas objetivas y subjetivas de la conceptualización, hacen parte transversal de una eventual definición de campesinado.

¹ 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;

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?

Gráfico 1. Comparación de diferentes aproximaciones al concepto de campesinado



Fuente: Elaboración propia

Tabla 1. 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 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	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 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	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	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 el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo

Fuente: Elaboración propia

En adición a lo anterior, 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 2. Las encuestas en las que estas preguntas fueron incluidas tienen la posibilidad de dar información sobre cuatro dimensiones de caracterización del campesinado: (i) asociativa; (ii) productiva, (iii) cultural y condiciones de vida y (iv) territorial.

Gráfico 2. Identificación subjetiva de la población campesina: aproximación a la definición



Fuente: DANE

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 es posible observar en el Gráfico 3, el cruce de la primera y la tercera pregunta permiten la aproximación a la identificación subjetiva del campesinado.

Gráfico 3. Identificación subjetiva de la población campesina

		¿Considera usted que la comunidad en la que vive es campesina? Identificación objetiva	
		Sí	No
¿Se considera usted campesino? Identificación subjetiva	Sí	Campesino	Campesino "aspiracionales"
	No	Campesinos ocultos	No campesinos

↙ Universo de estudio

Fuente: DANE

3. Diagnóstico

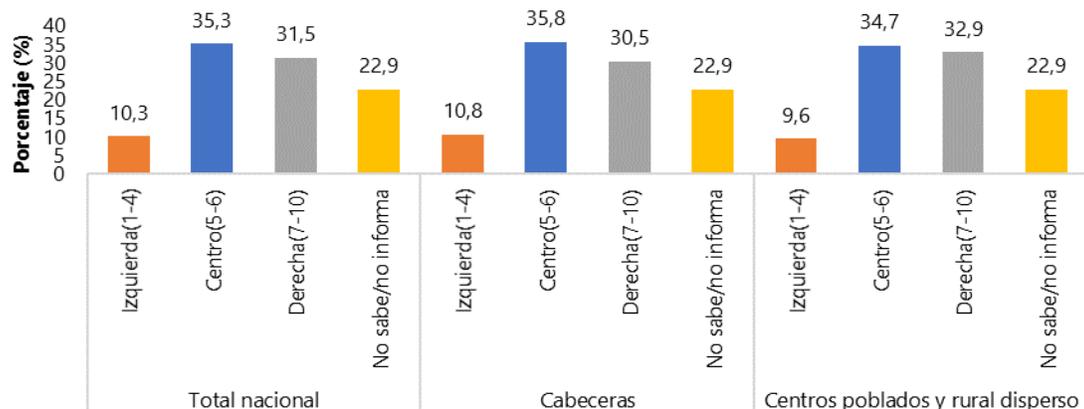
3.1. Dimensión asociativa

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 observa en el Gráfico 4, que presenta los resultados para la posición ideológica de los encuestados que se consideran campesinos, 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 4. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según posición ideológica

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

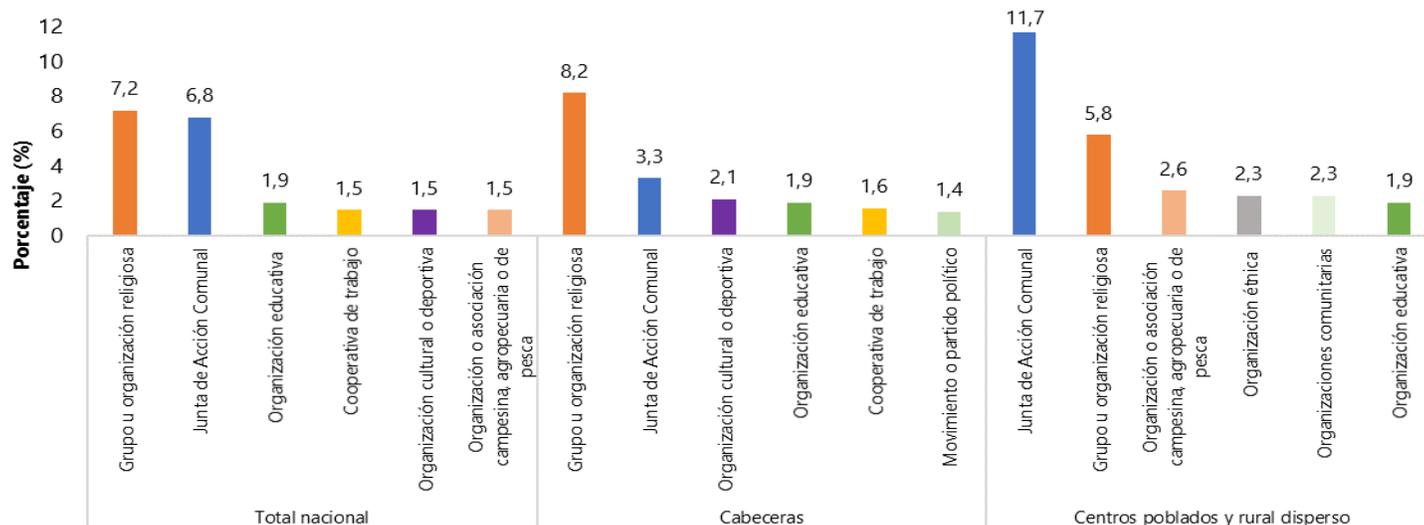


Fuente: DANE. ECP-2019

En el Gráfico 5 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 religiosos, 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, al ocupar el tercer lugar.

Gráfico 5. Porcentaje de personas de 18 años y más que se consideran campesinos(as), según si pertenecen a grupos, organizaciones o instancias

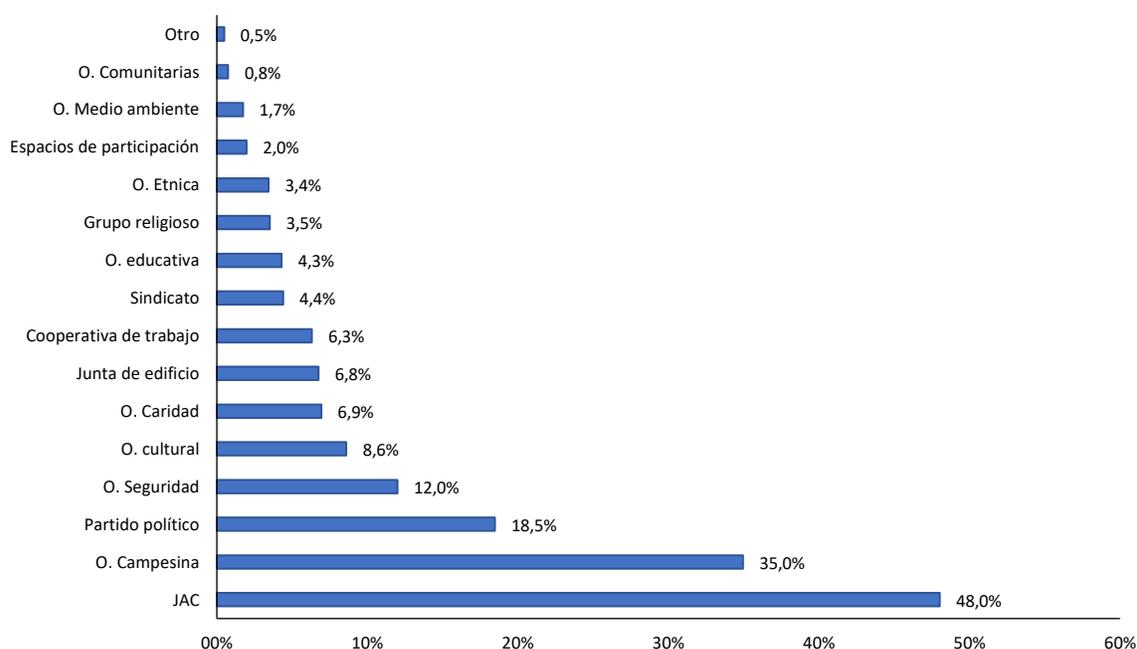
Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019



Fuente: DANE. ECP-2019

Ahora bien, el Gráfico 6 permite tener un panorama general de la asistencia a un grupo o instancia, lo cual puede ser una aproximación más precisa a la participación activa en grupos que representen cierto acervo de capital social. Como se observa en el gráfico, 48% de quienes participan en un grupo o instancia asistieron a reuniones de la Junta de Acción Comunal (JAC), seguido del 35% que asistió a reuniones de organización campesina y 18,5% a una reunión de partido político. En este sentido, las reuniones de organizaciones campesinas cobran relevancia como una instancia para ejercer una participación más activa en las organizaciones, representada en asistencia a reuniones.

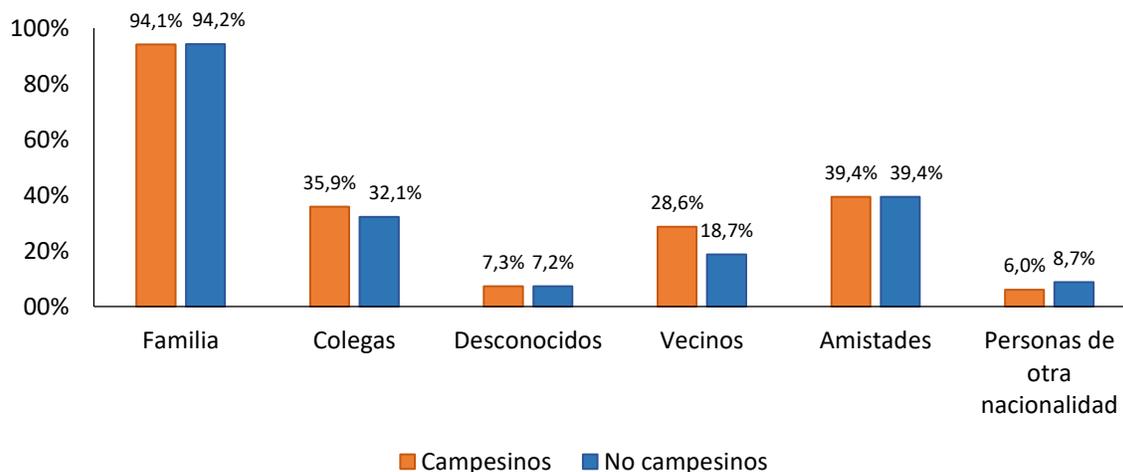
Gráfico 6. Porcentaje de asistencia por grupo, organización o instancia quienes afirmaron asistir al menos a un grupo o instancia
Total nacional. 2019



Fuente: DANE. ECP-2019

Por último, el Gráfico 7 presenta la confianza de campesinos y no campesinos en diferentes grupos poblaciones. En general, se observa que los campesinos confían más que los no campesinos en sus colegas y vecinos, mientras que no hay una diferencia significativa en la confianza en la familia, los desconocidos y las amistades. En contraste, los campesinos confían menos en personas de otra nacionalidad.

Gráfico 7. Porcentaje de personas que confían mucho en los siguientes grupos de personas según el reconocimiento campesino
Total nacional. 2019



Fuente: DANE. ECP-2019

Como conclusión, en esta sección se 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 autorreconocimiento. Se destaca que, aunque se esperaría una participación más alta en organizaciones campesinas y una mayor importancia de las asociaciones, los campesinos asisten a reuniones de organizaciones campesinas, cooperativas de trabajo y sindicatos, lo que podría ser un indicador de una participación más activa en estas instancias. Igualmente, se resalta el mayor nivel de confianza que tienen los campesinos (en comparación con los no campesinos) en sus colegas y vecinos, lo que sugiere la importancia para los campesinos de constituir redes de apoyo con personas cercanas.

3.2. Dimensión cultural y condiciones de vida

A nivel nacional, casi un tercio de los encuestados se considera campesino, ya que 28,4% de los encuestados mayores de 14 años se identificó subjetivamente como población campesina, es decir, respondió afirmativamente a las preguntas: i) ¿Usted se considera campesino? y ii) ¿usted considera que la comunidad en la que vive es campesina? Como se esperaría, estas cifras varían significativamente entre el área urbana y rural, ya que en cabeceras es 13,5% y en centros poblados y rural disperso alcanza 79,6%. Como se observa en el Gráfico 8, las diferencias se mantienen al analizar los datos por género, aunque para los tres dominios el porcentaje de hombres que se considera campesino es ligeramente superior al de mujeres.

Gráfico 8. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, total y por sexo

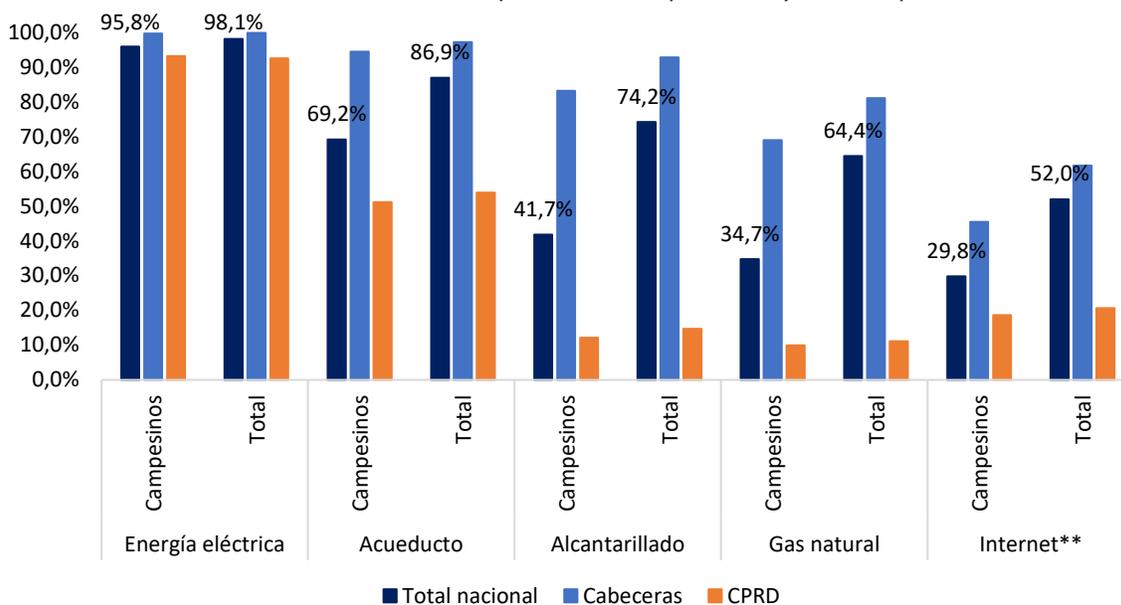
Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019



Fuente: DANE, ENCV 2019.

Continuando con el diagnóstico, es posible afirmar que las condiciones de vida del campesinado son inferiores al del promedio de la población colombiana, lo que se sustenta en cifras de pobreza, educación, acceso a servicios, mercado laboral y cuidado infantil, como se verá a continuación. Por ejemplo, en el Gráfico 9 se observa que en todos los casos los hogares y viviendas campesinas acceden en menor medida que el resto a servicios públicos y de comunicaciones. Igualmente, en el gráfico es posible observar que las brechas más grandes se encuentran en alcantarillado, gas natural y acceso a internet. Si bien este último no es un servicio público, es fundamental para acceder a conocimiento, trámites y otros servicios, como se argumentará más adelante.

Gráfico 9. Porcentaje de hogares* y viviendas campesinas con acceso a servicios públicos**
 Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019



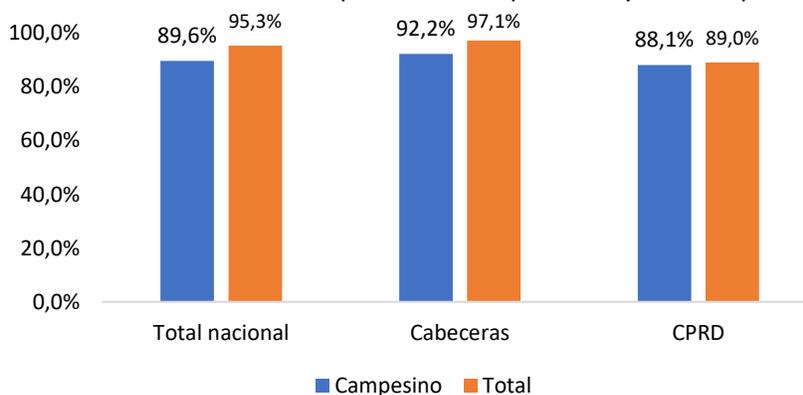
Fuente: DANE, ENCV 2019.

* Hogar campesino: en los que al menos un miembro se identifica subjetivamente como campesino/a. ** Vivienda campesina: en las que al menos un miembro se identifica subjetivamente como campesino/a

3.2.1. Educación

Respecto a la educación, también se identifican brechas al comparar la población campesina con el total de población. Por ejemplo, de acuerdo con el Gráfico 10, el porcentaje de campesinos que sabe leer y escribir es menor que el del promedio de la población, tendencia que se mantiene tanto en el área urbana como rural, pero que es más acentuada en las cabeceras.

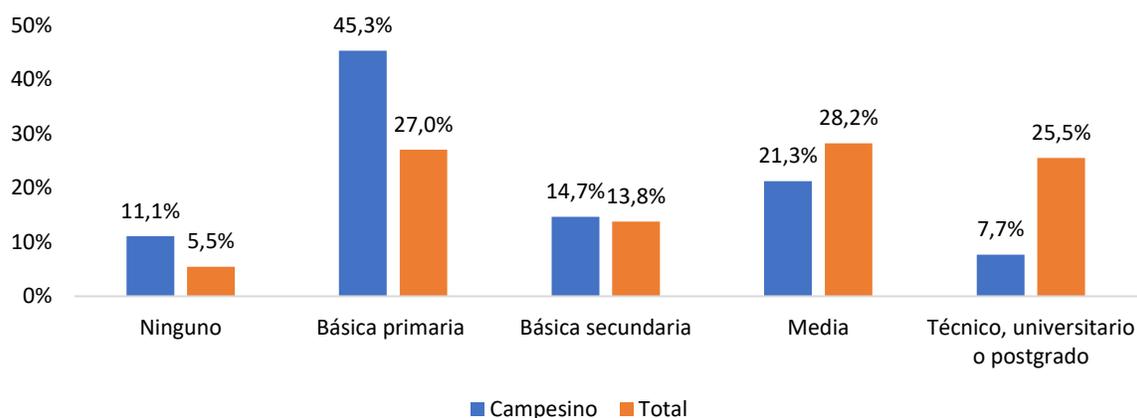
Gráfico 10. Total personas de 5 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que saben leer y escribir
 Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019



Fuente: DANE, ENCV 2019.

En lo que tiene que ver con el nivel educativo más alto alcanzado, se mantienen las brechas entre el campesinado y el resto de la población, pues en el Gráfico 11 se observa que es mayor el porcentaje de campesinos que no tiene ningún nivel de educación (11,1% vs. 5,5%) o que llega a educación primaria (45,3% vs. 27%), mientras que la población total supera a la población campesina en educación media (28,2% vs. 21,3%) y en educación técnica y superior (25,5% vs. 7,7%).

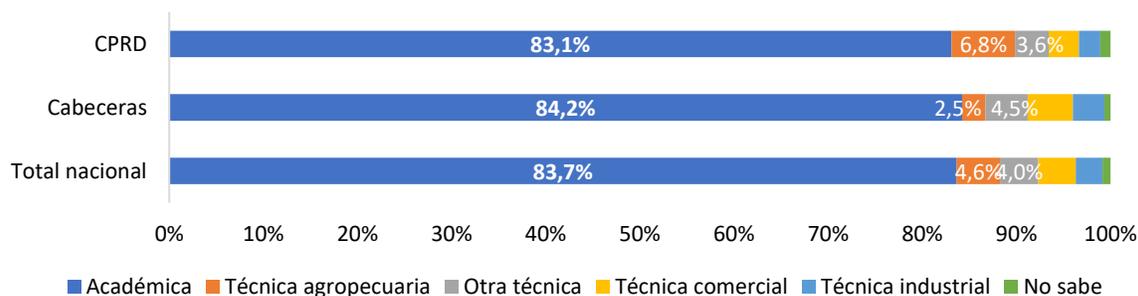
Gráfico 11. Total personas de 5 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según nivel educativo más alto alcanzado
Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019



Fuente: DANE, ENCV 2019.

Respecto al tipo de educación media cursada por la población campesina, de acuerdo con el Gráfico 12, la mayoría (83,7%) cursó media académica, seguida de técnica agropecuaria (4,6%) y de técnica comercial (4%). El peso relativo de estas modalidades cambia entre las áreas urbanas y rurales pues, como se esperaba, en las áreas urbanas gana importancia la educación técnica comercial, mientras que en las áreas rurales lo hace la técnica agropecuaria.

Gráfico 12. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que cursaron educación media, según modalidad de educación
Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019



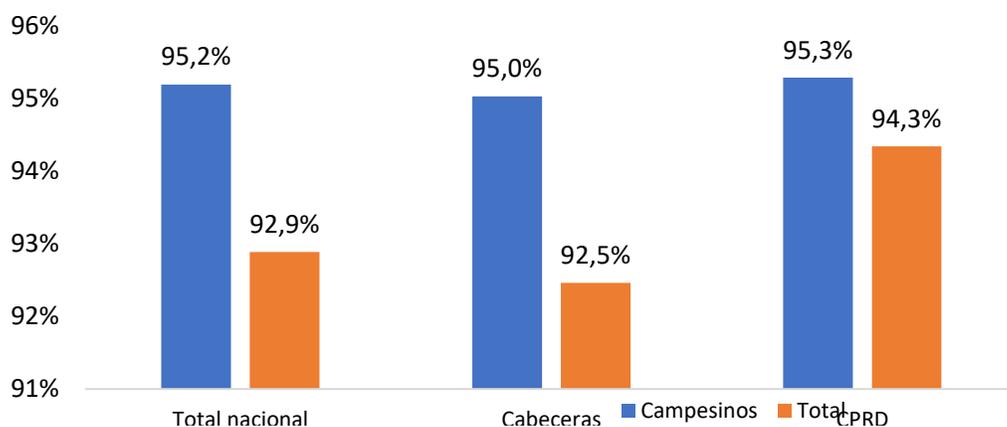
Fuente: DANE, ENCV 2019.

3.2.2. Salud

Respecto a la salud de la población campesina, el panorama es tal vez el más alentador de los presentados en este diagnóstico ya que, como se describirá en este apartado, la mayoría de los campesinos está cubierto por el servicio, el cual es considerado por los encuestados como de buena calidad. En este sentido, de acuerdo con los datos de la ENCV del Gráfico 13, 95,2% de los campesinos manifestaron estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), porcentaje que es un poco más alto en comparación con el del total de la población, donde la cobertura se acerca al 93%.

Gráfico 13. Total personas y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que manifestaron estar afiliadas al SGSSS

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

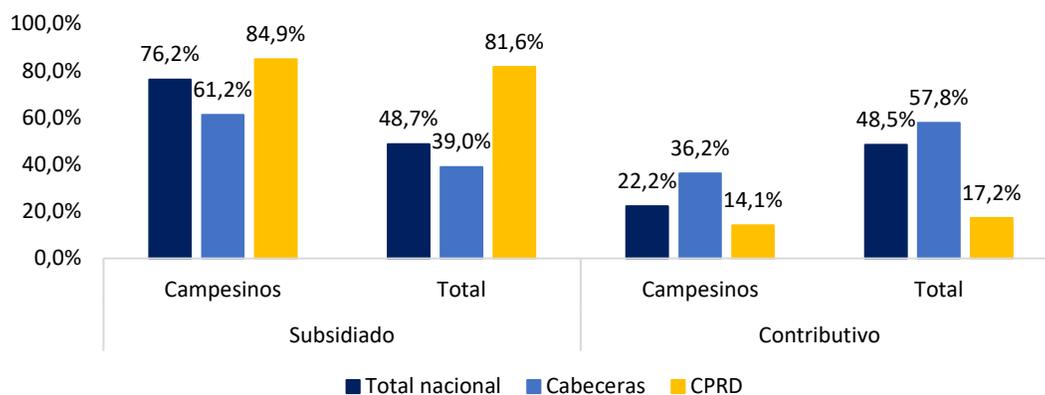


Fuente: DANE, ENCV 2019.

Ahora bien, al profundizar entre los tipos de regímenes de afiliación, en el Gráfico 14 se observa que la mayoría de campesinos (76,2%) se encuentra afiliado al régimen subsidiado, porcentaje que supera en 27,5 puntos porcentuales (pp) al del total de la población y que se asocia con la composición del mercado laboral, caracterizado por el cuentapropismo y la informalidad. Igualmente, el porcentaje de afiliación al régimen contributivo es significativamente mayor (26,3 pp) para el total de la población que para los campesinos. Por último, las diferencias entre áreas urbanas y rurales también son marcadas, pues en las áreas rurales es mayor la afiliación al régimen subsidiado, mientras que en las cabeceras predomina la afiliación al régimen contributivo.

Gráfico 14. Total personas y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según régimen de salud al que están afiliados*

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

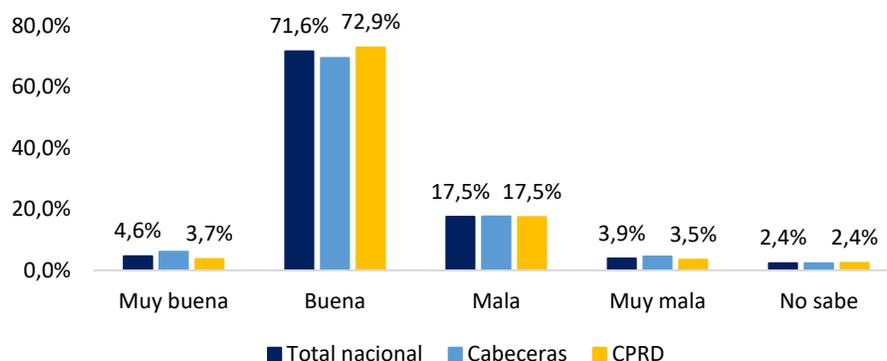


Fuente: DANE, ENCV 2019. *Los porcentajes faltantes para completar el 100% corresponden a las opciones régimen especial y “No sabe”.

Además de la cobertura, la ENCV 2019 permite realizar una aproximación a la calidad del servicio desde la perspectiva de sus usuarios. Del Gráfico 15 destaca que buena parte (76,2%) de los campesinos considera que el servicio de salud al que está afiliado es de muy buena o de buena calidad. Sin embargo, hay un espacio para mejorar, ya que para 21,4% de los campesinos la calidad es mala o muy mala. Por último, en general, la salud de la población campesina es buena ya que para 74,2% de los encuestados su estado de salud es muy bueno o bueno. No obstante, 24% considera que su estado de salud es regular.

Gráfico 15. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según percepción de calidad del servicio de salud

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



Fuente: DANE, ENCV 2019.

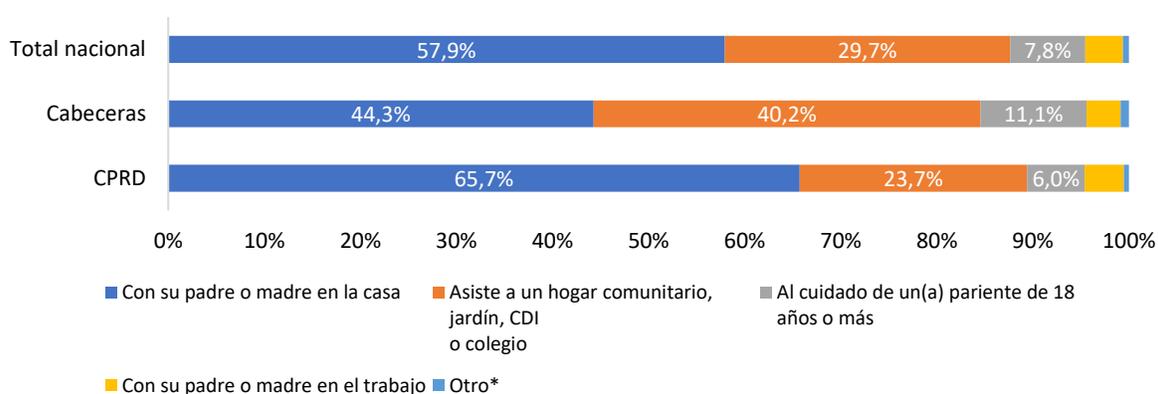
3.2.3. Cuidado infantil

Con base en la ENCV 2019 es posible caracterizar la atención integral de los niños y las niñas menores de 5 años en hogares en los cuales alguno de sus miembros es campesino. La mayoría de estos niños (57,9%) permanece con su padre o con su madre en casa,

mientras que otro porcentaje importante (29,7%) asiste a un hogar comunitario, jardín, Centro de Desarrollo Infantil (CDI) o colegio. Al interior de estas opciones de cuidado resultan llamativas las diferencias entre las áreas urbanas y rurales (ver Gráfico 16), pues en los centros poblados y rural disperso el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años que queda al cuidado de sus padres es 21 pp más alto que en las cabeceras, lo que puede deberse a limitaciones en la oferta de servicios de cuidado, como se verá seguidamente. Igualmente, en las áreas urbanas es mayor que en las áreas rurales el porcentaje de niños y niñas que asiste a un hogar comunitario, jardín, Centro de Desarrollo Infantil o colegio.

Gráfico 16. Atención a niñas y niños menores de 5 años en hogares campesinos, según con quién pasa la mayor parte del tiempo entre semana

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

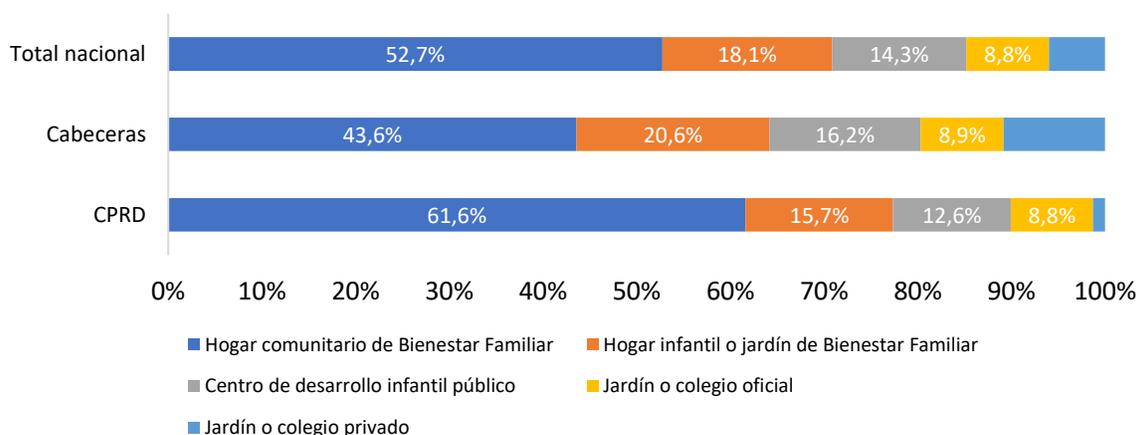


Fuente: DANE, ENCV 2019. * Otro, al cuidado de un(a) pariente menor de 18 años, con empleado(a) o niñero(a) en la casa

Profundizando en estas diferencias, de acuerdo con el Gráfico 17, más de la mitad de los menores que asiste a establecimientos va a hogares comunitarios de Bienestar Familiar (52,7%), seguido de quienes asisten a hogares infantiles o comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (18,1%) y a CDI públicos (14,3%). Las principales diferencias por dominios se encuentran en los hogares comunitarios del ICBF, ya que esta opción es especialmente importante en la zona rural, siendo 18 pp superior a lo observado en el área urbana.

Gráfico 17. Atención a niñas y niños menores de 5 años en hogares campesinos, según tipo de establecimiento al que asiste

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

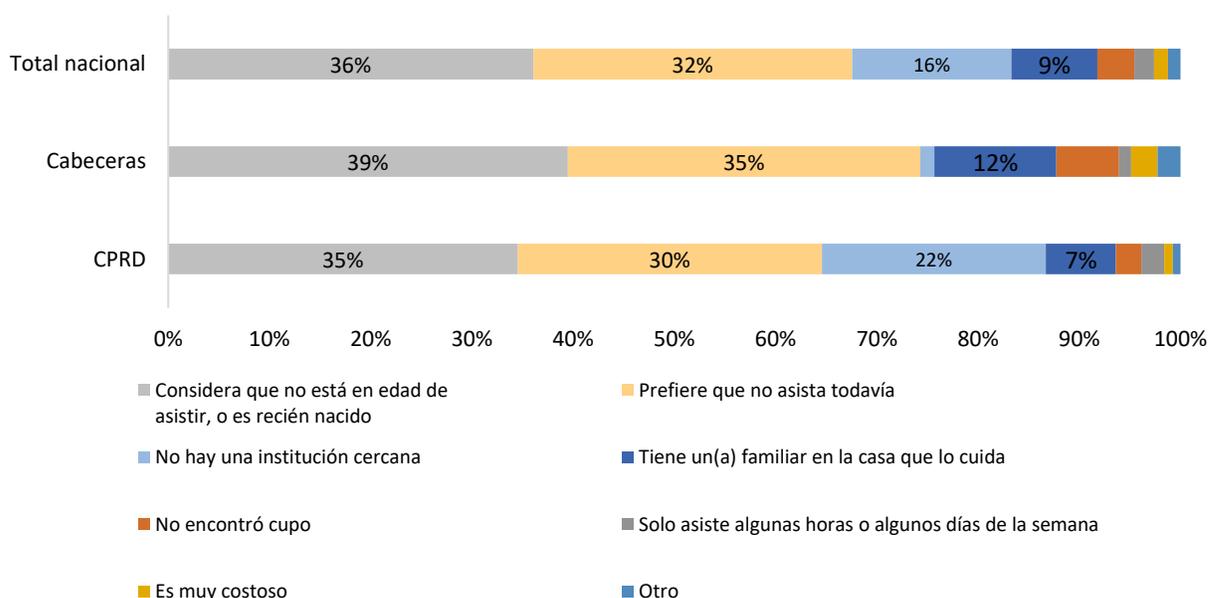


Fuente: DANE, ENCV 2019.

Por último, una brecha enfrentada por la población campesina es la oferta de instituciones que brinden cuidado infantil. Si bien el Gráfico 18 parece indicar que la mayoría de niños no asiste a hogar comunitario o CDI por decisión o preferencia de los padres, el hecho de que no haya una institución cercana, lo cual es especialmente cierto en áreas rurales, también explica la no asistencia de los menores a estos centros especializados.

Gráfico 18. Atención a niñas y niños menores de 5 años en hogares campesinos, según razón para no asistir a hogar comunitario o CDI

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



Fuente: DANE, ENCV 2019.

3.2.4. Mercado laboral

El análisis de la información de mercado laboral para la población campesina muestra, al igual que para el total de la población, importantes brechas de género, como puede observarse en la Tabla 2. De acuerdo con la misma, mientras 82,5% de los campesinos se encontraba trabajando en la semana de referencia, solo 38% de las campesinas lo hacía. En el mismo sentido, y como se esperaría, los oficios del hogar son una tarea realizada principalmente por mujeres, ya que 54,5% de las campesinas se dedicó la mayor parte del tiempo a oficios del hogar en la semana de referencia, porcentaje que para los campesinos fue de 6,5%.

Tabla 2. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según actividad en la que ocuparon la mayor parte del tiempo la semana pasada y sexo

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

	Hombre		Mujer	
	Campesino	Total	Campesino	Total
Trabajando	82,5%	68,2%	38,0%	36,7%
Buscando trabajo	3,0%	6,4%	1,7%	3,2%
Estudiando	0,2%	10,4%	0,6%	9,7%
Oficios del hogar	6,5%	6,7%	54,5%	45,6%
Incapacitado permanente para trabajar	4,1%	3,8%	3,3%	2,7%
Otra actividad	3,8%	4,5%	2,0%	2,2%

Fuente: DANE, ENCV 2019.

La diferente asignación de roles por género también se observa claramente en la posición ocupacional de los encuestados, con diferencias relevantes en el empleo doméstico y en el trabajo por cuenta propia, ya que un porcentaje mayor de campesinas desempeña estas labores (ver Tabla 3). En el mismo sentido, los oficios en fincas o parcelas y como jornalero o peón son desempeñados principalmente por campesinos.

Tabla 3. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina, según posición ocupacional y sexo

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

	Hombre		Mujer	
	Campesinos	Total	Campesinos	Total
Emp particular	20,0%	38,8%	21,4%	42,7%
Emp gobierno	2,0%	3,6%	4,4%	5,6%
Emp doméstico	0,3%	0,1%	5,3%	5,0%
Cuenta propia*	48,3%	45,4%	59,4%	41,7%
Patrón o empleador	2,9%	2,3%	1,9%	1,6%
Trabajador de finca, tierra o parcela	16,0%	5,2%	5,1%	0,9%
TFSR	0,3%	0,6%	0,5%	1,4%
Ayudante sin remuneración	0,1%	0,2%	0,1%	0,4%

Jornalero o peón

10,2%

3,8%

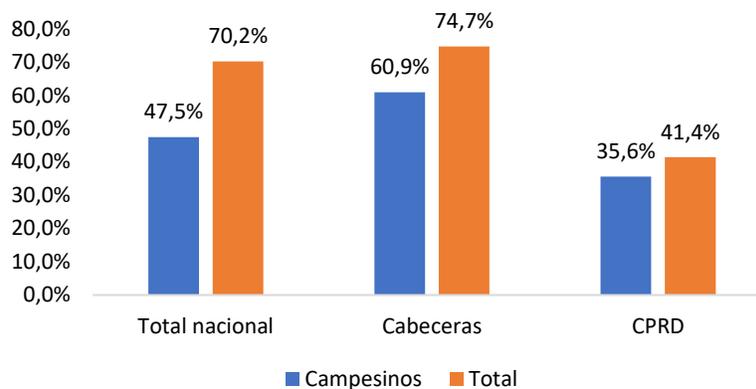
1,9%

0,6%

Fuente: DANE, ENCV 2019. * Incluye profesional independiente y trabajador independiente o por cuenta propia.

De otro lado, de acuerdo con el Gráfico 19, 70,2% de empleados particulares, del gobierno o domésticos se encuentra afiliado a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL), cifra que para los campesinos es significativamente más baja, ya que solo llega al 47,5%. Si bien el panorama se deteriora en el área rural, en los tres dominios es más crítico para los campesinos que para el resto de la población, lo que sugiere la necesidad de políticas diferenciadas para los trabajadores del campo, como las abordadas en la sección 3.2.4.

Gráfico 19. Personas de 12 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que están empleados* y afiliados a ARL
Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019

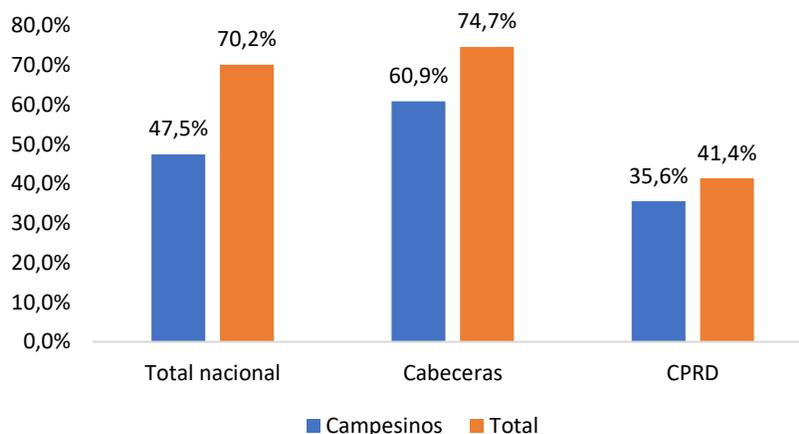


Fuente: DANE, ENCV 2019. * Empleado particular, del gobierno o doméstico.

La protección en la vejez es otro de los desafíos que enfrentan los campesinos, lo que probablemente se deba a que la cotización a pensiones está directamente asociada a trabajos formales y a que en Colombia el monto mínimo sobre el cual es posible cotizar a pensiones es un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV). Sin embargo, como se vio anteriormente, en el trabajo campesino predomina el cuentapropismo, relacionado con trabajos informales y, de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, en 2019 el ingreso promedio de los ocupados agropecuarios únicamente alcanzó el 67% de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). En consecuencia, como se observa en el Gráfico 20, 47,5% de los mayores de 15 años que se identifican como población campesina cotizan a un fondo de pensiones, porcentaje que en las áreas urbanas es de 60,9%, mientras que en zonas rurales solo llega a 35,6%. Por último, en los tres dominios la cotización a pensiones es más alta para el total de la población que para los campesinos.

Gráfico 20. Personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina que cotizan a un fondo de pensiones

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

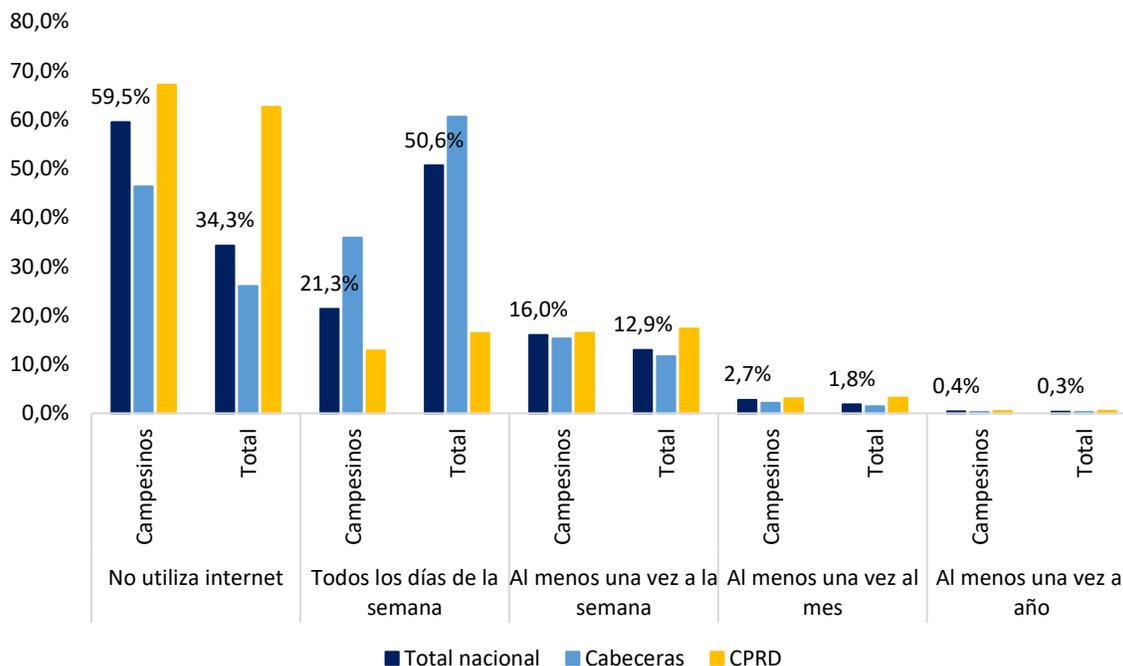


Fuente: DANE, ENCV 2019.

3.2.5. Tecnologías de información y telecomunicación

La población campesina presenta rezagos en el uso de las tecnologías de información y comunicación, lo que se evidencia, por ejemplo, en la frecuencia de uso de internet. En el Gráfico 21 se observa que mientras la mitad de la población accede a internet todos los días de la semana, solo 21,3% de la población campesina usa internet todos los días. En el mismo sentido, 59,5% de los campesinos no utiliza internet, porcentaje que para el total de la población disminuye a 34,3%. Para los campesinos y para el total de la población se observan marcadas diferencias entre la zona urbana y rural, ya que en esta última se incrementan los porcentajes de no uso de internet y disminuye el porcentaje de quienes usan internet a diario.

Gráfico 21. Total personas de 5 años y más y personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como población campesina según frecuencia de uso de internet
Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso. 2019



Fuente: DANE, ENCV 2019.

Las razones para no usar internet son variadas, aunque entre los campesinos predomina el no saber usarlo con 44,3% y no considerarlo necesario, con 25,9%. Igualmente, 20,3% de los encuestados considera que el servicio es costoso y, como un argumento predominantemente rural, se identificó que la falta de cobertura del servicio en la zona es una de las razones para no usar internet.

3.3. Tenencia y ocupación de tierras del campesinado

En esta sección del documento, para continuar con el diagnóstico, se plantea un resumen de la problemática de tierras, de acuerdo con la investigación de noticias Caracol que se cita a pie de página².

Según Francisco Gutiérrez Sanín, director del Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional, las dificultades en el acceso se originan en la incapacidad estatal de realizar un inventario de tierras y de este desorden sacaron provecho los acaparadores para correr las cercas de sus fincas, mientras la violencia intensificó el despojo.

² “Robo, usurpación y despojo: la guerra sin cuartel que se libra en Colombia por la tierra” Investigación de Noticias Caracol, 2021. Recuperado de https://noticias.caracoltv.com/colombia/robo-usurpacion-y-despojo-la-guerra-sin-cuartel-que-se-libra-en-colombia-por-la-tierra?_amp=true&_twitter_impression=true el 22 de febrero de 2021.

“Al calor del conflicto armado hubo una reconcentración de la tierra básicamente a sangre y fuego y lo vemos con las cifras: los 8 millones de desplazados. El estudio más serio que conocemos sobre pérdida de tierra que es el que hizo Garay y Asociados para la Corte Constitucional, ese análisis llega a la conclusión de que más o menos el 40% de las personas desplazadas perdieron la tierra, si estamos hablando de 8 millones de desplazados imagínese la masa de colombianos que perdieron la tierra a punta de bala”, aseguró el director del observatorio.

Ante todo este panorama se tiene conocimiento³ de una ponencia de febrero de 2021, que estudia la Corte Constitucional en la que se pide declarar el estado de las cosas inconstitucionales, con el fin de proteger los derechos de los campesinos en materia de acceso a la tierra en Colombia, con ponencia del magistrado Antonio José Lizarazo.

Para Lizarazo, la vulneración de los derechos de los campesinos ha sido tan prolongada como la omisión de las autoridades en brindar una solución, siendo la única solución la adopción de medidas urgentes y estructurales de forma coordinada por parte de varias entidades del Estado.

Según el magistrado, es inadmisibles que el Estado hoy no sepa quién posee la tierra en Colombia, ni cuáles son los baldíos que le corresponden a la Nación y que debieron ser redistribuidos para la Reforma Agraria.

La razón principal de este desconocimiento es la ausencia de información catastral, ya que únicamente se cuenta con información catastral confiable del 17% de los predios del país⁴, es decir, menos de la quinta parte del territorio colombiano.

Estas dificultades contribuyen de manera negativa al cumplimiento del punto 1 del acuerdo de paz que dispuso la formalización de 7 millones de hectáreas para campesinos poseedores sin títulos, y la adjudicación de tres millones de hectáreas más en la reforma agraria.

Con el fin de avanzar en la actualización catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi gestionó dos créditos por 150 millones de dólares con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

“Definitivamente, es una deuda histórica que tenemos en Colombia. Al principio del cuatrenio solo el 5% del territorio tenía información catastral actualizada y otro 28% nunca había sido contado con este tipo de datos. Por eso el Gobierno nacional está comprometido con el avance de la política de catastro multipropósito para saldar esta deuda”, manifestó Olga Lucía Morales, exdirectora del Agustín Codazzi.

³ Citado en la investigación referenciada.

⁴ IGAC, 2019.

En esa misma línea, se pronunció Fernanda García, la Superintendente de Notariado y Registro. Según dijo, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se está realizando el gran inventario de propiedades del Estado y, al tiempo, se han intensificado los controles para impedir que las mafias que rondan las oficinas de registros públicos detengan su actuar.

“En la oficina de Registros Públicos de Florencia y de San Vicente del Caguán nos percatamos que había un concierto para delinquir en ese aspecto. Un grupo de profesionales conjuntamente con la registradora recibían unas dádivas a cambio de alterar el sistema de información registral que nosotros tenemos en la superintendencia. No vamos a tolerar la corrupción, ya se han proferido en menos de un mes tres fallos disciplinarios con sanciones de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos”, mencionó García.

A pesar del esfuerzo institucional, de los avances en la lucha contra la corrupción o del inventario de baldíos en camino, la situación de los campesinos es catastrófica. Pese a todos los esfuerzos, el magistrado Lizarazo evidenció a través de números la magnitud del problema: el Estado hoy tramita 37.000 procesos de clarificación, recuperación y titulación de predios que podrían tardar 40 años en resolverse y costarle a la Nación casi un billón de pesos.

A la fecha (noviembre 2021) pese a la publicidad otorgada al tema, derivada de la relevancia que cobra el tema de tierras, la propuesta realizada por Lizarazo aún se encuentra en discusión.

3.3.1. Plan Nacional de Clarificación de Baldíos - Sentencia T-488

La problemática descrita en el punto anterior se abordó de manera expresa por la CORTE CONSTITUCIONAL en la sentencia T-488 cuyas decisiones principales se exponen a continuación:

La acción de tutela que dio origen a la expedición de la sentencia giró en torno al cumplimiento de un proceso de pertenencia rural. El Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué declaró la adquisición del derecho real de dominio sobre el predio “El Lindanal” a través del modo de prescripción adquisitiva extraordinaria o usucapión, y ordenó la respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria. Sin embargo, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo no acató esta decisión, alegando que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título otorgado por el Incoder.

La Corte Constitucional indicó en la sentencia T-488 que, la negativa de inscripción emanada del Registrador Público de Paz de Ariporo se encontró ajustada al marco constitucional y legal vigente que consagra la imprescriptibilidad de los bienes baldíos.

Además de lo anterior reconoció que la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación desconocía los objetivos constitucionales y evidencio una falla estructural en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos.

En la parte resolutive del fallo de tutela se expresó:

“ORDENAR al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, evalúen los cronogramas e indicadores de gestión mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control. Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios.”

“ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural prestar el acompañamiento debido al Incoder, velando por la orientación, articulación institucional y evaluación de las órdenes impartidas.”

“ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, hacer seguimiento, dentro de sus competencias constitucionales y legales, a las órdenes anteriores así como evaluar su cumplimiento y desarrollo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, las referidas entidades presentarán un informe al juez de instancia, a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y a la Presidencia de la República, referente a los avances en el seguimiento y control sobre las órdenes proferidas.”

El 20 de octubre de 2015 la Contraloría rindió informe a la Corte en el que concluyó que se incumplió la Sentencia, debido a:

Debilidad institucional,
Falta de continuidad de actividades entre entidades; y
Crisis de los sistemas de información de la tierra, tanto por la carencia de datos como de articulación.

Ante este informe de la Contraloría, la Corte ordenó mediante auto de 1 de diciembre de 2015:

Que se informara el estado actual del cumplimiento,
Que se cumpliera lo ordenado y
Que se explicaran las debilidades que dan lugar al incumplimiento.

Ante lo ordenado las entidades respondieron lo siguiente:

IGAC informó que estaba elaborando un estudio con el fin de obtener línea base de posibles baldíos y que se articularía con la ANT, entidad que con fundamento en lo establecido en el Decreto 2363 de 2015 era ahora la máxima autoridad de las tierras de la nación en reemplazo del Incoder.

UPRA informó dificultades similares a las expresadas por Contraloría.

SNR informó que consultó 163 ORIPs e identificaron 26.926 predios aproximadamente con riesgo de ser pertenencias sobre 1'202.366 has de baldíos.

ANT entregó el Plan el 12/enero/16, con horizonte a 2025.

Mediante Auto 222 del 23 de mayo de 2016 la Corte ordenó que se complementara el Plan y demás informes de la mesa Interinstitucional (creada por la Corte para el seguimiento a los compromisos) que permita “medir el avance ... en relación con los mismos indicadores construidos por la misma institucionalidad”

Por ello ordenó a la Mesa responder varios puntos encaminados a resolver la falta de “especificidad y claridad”.

El 7 de julio de 2016 la Procuraduría emitió pronunciamiento en los siguientes términos:

Declaró que a la fecha la ANT no ha empezado a funcionar ni ha hecho empalme lo que tiene paralizado la misión, incluido la atención al Plan Nacional de Clarificación.

La SNR cumplió.

No se ha hecho el inventario de baldíos que depende del catastro multipropósito ordenado por Ley 1753 de 2015.

La recuperación de baldíos dados por pertenencia resulta imposible para la débil institucionalidad agraria.

Mediante Auto del 22 de noviembre de 2016, se emitió respuesta al “Informe de gestión del Plan Nacional de Clarificación...” presentado por la ANT el 5 de julio de 2016.

Dicho Auto insistió en que el informe de la ANT no cumplió los requisitos de especificidad y claridad necesarios para evaluar el cumplimiento de la T-488-14 y solicitó que se especificaran los fundamentos de la proyección 2017-2025, los costos totales, y su asignación durante las vigencias 2017 a 2025 así como las fuentes de financiación.

Auto 040 del 15 de marzo de 2017

La Corte Constitucional concluyó que a la fecha de expedición del referido auto, se han subsanado en gran medida varias de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016, gracias a la construcción de la nueva batería de indicadores, ya que la información presentada permitió medir y valorar con claridad la correlación entre las metas a alcanzar y la actuación gubernamental destinada a lograrla, así como también permitieron establecer cargas administrativas no solo en cabeza de la ANT, sino también en las demás entidades encargadas de garantizar la gobernanza de la tierra.

Pese a todo lo anterior, subsiste un problema fundamental que impide evaluar el avance o estancamiento de la actuación institucional de cara al cumplimiento de las metas trazadas en el plan, lo anterior por cuanto al no haberse establecido en los nuevos indicadores un universo aproximado de la problemática, es claro que no puede porcentualmente reportarse el cumplimiento de las sub actividades, por tanto, se ordenó presentar para cada indicador una aproximación del universo del problema a atender.

La Corte señaló que no es de recibo la afirmación de la ANT referente a que no tiene claridad respecto de cuál es el valor que año a año demandará la ejecución del Plan Nacional de Clarificación y que por ello se deberán realizar pronósticos o aproximaciones de las acciones a implementar las cuales podrán ser corregidas.

Como las órdenes dadas en el referido auto podían llegar a impactar significativamente los presupuestos de la ANT, IGAC SNR se ordenó a dichas entidades adelantar las gestiones necesarias para garantizar que el Ministerio de Hacienda y el DNP adoptaran los respectivos correctivos presupuestales que permitieran implementar las órdenes proferidas, por tanto, se debían identificar los componentes de sus presupuestos de inversión y de funcionamiento que destinaran al cumplimiento de las órdenes.

Se instó al DNP y a Hacienda que, en todos los ejercicios de priorización de proyectos de inversión, se tuviera en cuenta la importancia de las órdenes de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222.

Adicional a los autos de seguimiento referidos, en febrero del año 2019, la Corte Constitucional, instó a las instituciones que conforman la Mesa Interinstitucional, creada para el logro de las órdenes proferidas por la Corte, a rendir un informe sobre el estado de avance de las mismas.

En virtud a que la orden dada en el año 2014, de adelantar un plan de clarificación de la propiedad, para avanzar en un inventario de baldíos que condujera a identificar y administrar el patrimonio de la Nación, aún no se ha cumplido, se encuentran diversas alternativas de solución, de un lado se encuentran aquellos que apoyan la prescripción de baldíos, lo que implica una reforma constitucional y de otra parte los que defienden la

legislación actual. A la fecha la apuesta sigue siendo el cumplimiento a lo dicho lo por la Sentencia T-488 y sus autos de seguimiento, tales como, adelantar el plan nacional de clarificación de la propiedad, que la ANT adelante los procesos agrarios de clarificación de manera pronta, que la Superintendencia de Notariado y Registro realice el proceso de transferencia de registros inmobiliarios de libros viejos a sistema único electrónico y a ambas entidades para que se coordinen en cumplimiento de sus funciones.

3.3.2. Concentración en la propiedad de la tierra rural

Según el DANE (2018) en Colombia hay 2.370.099 predios rurales dedicados a la actividad agropecuaria. De esa cifra, 1.669.287 tienen menos de cinco hectáreas. Esta tierra ocupada por pequeños productores corresponde al 2% del área rural del censo agropecuario.

Contrario a lo manifestado, hay 5.842 predios de más de mil hectáreas que abarcan el 73.8% de la tierra productiva. Lo anterior demuestra una evidente concentración de la tierra que, muestra a Colombia como uno de los países más desiguales del mundo en esta materia.

Según Francisco Gutiérrez Sanín, director del Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional, “Lo primero que habría que decir es que Colombia tiene una concentración absolutamente obscena de la tierra y es una concentración de la tierra que es una cosa que rara vez se dice. No solamente es injusta socialmente, sino que además es una lápida sobre las posibilidades de desarrollo del país. Ningún país con la estructura agraria que tiene Colombia ha salido del subdesarrollo. Es así de sencillo”, aseguró Gutiérrez.⁵

Lo cierto es que para poder determinar si existe concentración en la propiedad de la tierra para la producción agropecuaria es necesario acudir al índice Gini, el cual según lo indicado por el “Atlas de la distribución de la Propiedad Rural en Colombia”, es “una medida de la dispersión de una distribución y se utiliza comúnmente para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, la riqueza y la tierra “.

Cuando el valor del Gini se acerca a 1, nos encontramos en una situación en la que la posesión de la tierra recae en unos pocos individuos, pero, si el valor se acerca más a cero esto querrá decir que la propiedad de las tierras está distribuida en una mayor cantidad de personas, existiendo menor concentración de la tierra y por ende una distribución más equitativa.⁶

Para el año 2011, según el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Gini Nacional 2011. Catastro Jurisdicción IGAC, fue de 0,87422, cifra que indica que en

⁵ “Robo, usurpación y despojo: la guerra sin cuartel que se libra en Colombia por la tierra” Investigación de Noticias Caracol, 2021.

Recuperado de <https://noticias.caracoltv.com/colombia/robo-usurpacion-y-despojo-la-guerra-sin-cuartel-que-se-libra-en-colombia-por-la-tierra? amp=true& twitter impression=true> el 22 de febrero de 2021.

⁶ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4788/S01020119_es.pdf?...1

Colombia existe una alta concentración en la propiedad de la tierra en unos pocos individuos.

Según la Oxfam, Colombia es el país latinoamericano con mayor concentración en la tenencia de la tierra:

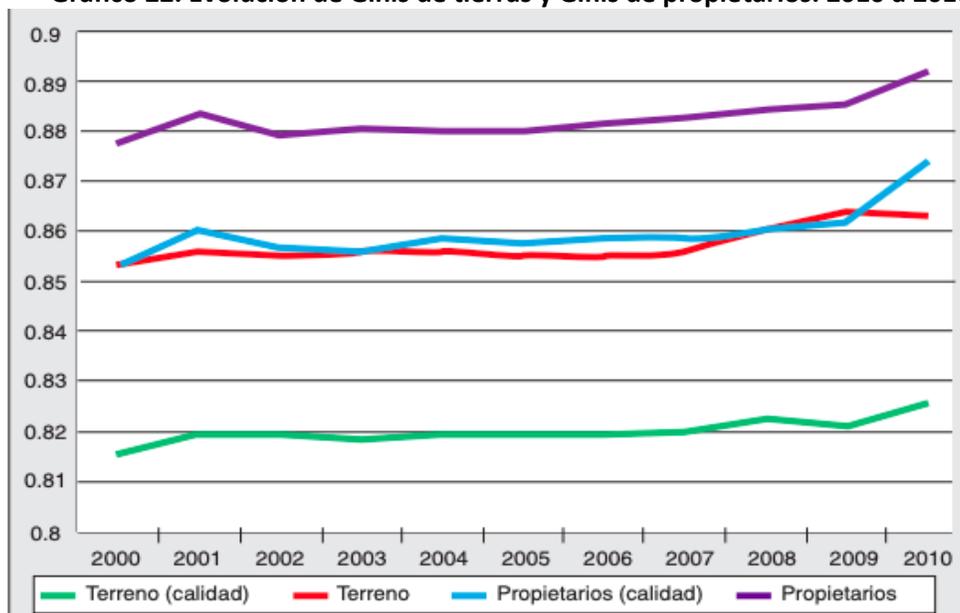
1. “El 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana. El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas.
2. El 0,1 % de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupan el 60 % de la tierra.
3. En 1960 el 29 % de Colombia era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46 % y en 2017 el número escaló al 66 %.
4. El 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no conocer el origen legal de sus terrenos.
5. Las mujeres sólo tienen titularidad sobre el 26 % de las tierras.
6. De los 111,5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (38,6 %) tienen uso agropecuario, mientras que 63,2 millones (56,7 %) se mantienen con superficies de bosques naturales.
7. De las 43 millones de hectáreas con uso agropecuario, 34,4 están dedicadas a la ganadería y exclusivamente 8,6 a la agricultura. La situación debería ser inversa, pues se recomienda que 15 millones de hectáreas deberían utilizarse para ganadería, pero se utilizan más del doble. Por su parte, 22 millones son aptas para cultivar, sin embargo, el país está lejos de llegar a esa cifra.
8. Los predios de más de 1000 hectáreas dedican 87 % del terreno a ganadería y solo el 13 % agricultura. En los predios más pequeños, es decir, los menores a 5 hectáreas, el 55 % del predio se dedica a ganadería y el 45 % a agricultura. A pesar de que la situación es menos dramática en este último sector, la tendencia a la ganadería siempre es más alta que otras formas de explotación de la tierra.
9. Los monocultivos predominan. Por ejemplo, el 30 % de las áreas sembradas en el departamento del Meta corresponde a palma aceitera.
10. Un millón de hogares campesinos viven en menos espacio del que tiene una vaca para pastar.”⁷

Por su parte Ana María Ibanez,⁸ hace una distinción entre el ya mencionado Gini de tierras y el Gini de propietarios, aclarando que el primero mide la desigualdad, pero con base en el tamaño del predio, mientras que el segundo mide la desigualdad sumando el número de predios por cada propietario en todo el territorio, a su vez, la diferencia entre uno y otro evidencia que la concentración de la tierra surge por el crecimiento de predios, especialmente por la compra de estos por muy pocos propietarios.

⁷ <https://sostenibilidadpruebas.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882#:~:text=El%20an%C3%A1lisis%20de%20Oxfam%20indica,81%20%25%20de%20la%20tierra%20colombiana.>

⁸ <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8812/notas-de-politica-09.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

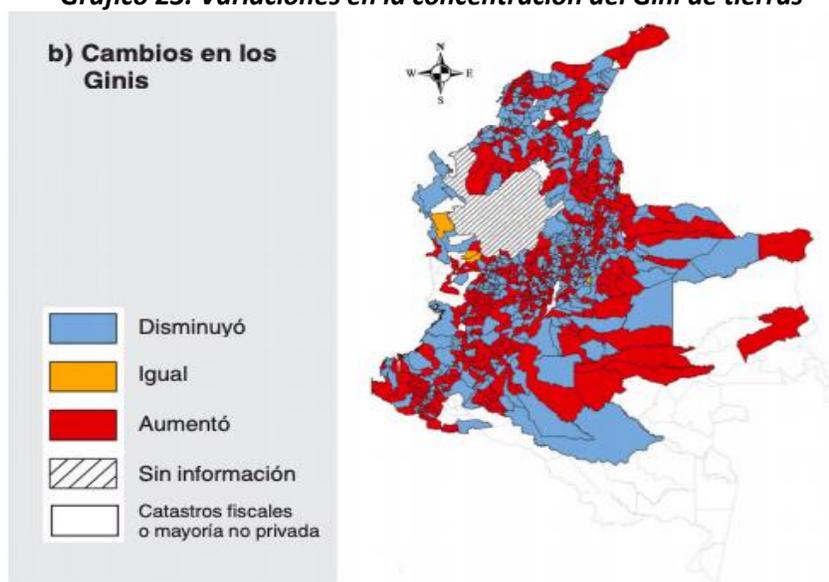
Gráfico 22. Evolución de Gínis de tierras y Gínis de propietarios. 2010 a 2010.



Fuente: Cálculos CEDE – IGAC con base en Catastro Nacional – IGAC.

En la siguiente grafica se muestran las variaciones de la concentración, aproximadamente el 54,3% incrementó la concentración, lo cual se presentó en todo el territorio nacional, opuesto a un 45,2% que disminuyó. No se tiene claridad sobre la causa de la concentración. Sin embargo, esta puede verse influenciada por el mercado de tierras, las políticas públicas y el conflicto armado.

Gráfico 23. Variaciones en la concentración del Gini de tierras



Fuente: Cálculos CEDE – IGAC con base en Catastro Nacional – IGAC.

3.3.3 Zonas de Reserva Campesina

Pese a toda la problemática descrita, encontramos en la legislación vigente (Ley 160 de 1994) figuras como Las Zonas de Reserva Campesina con las que cuenta esta población, para combatir el abandono estatal, el acaparamiento de tierras y el conflicto armado.

Para este espacio, las comunidades elaboran un Plan de Desarrollo Sostenible, el cual es concertado con las autoridades, y en el mismo se plasman las políticas sobre el uso de la tierra que deberían ser priorizados y cumplidas por ambas partes.

De conformidad con la ley 160 de 1994, las ZRC, tienen el objetivo que los pequeños campesinos mantengan sus formas de vida, fomentar y estabilizar su economía como parte de las estrategias de superación de las causas de los conflictos sociales y la construcción de paz y justicia social.

“ARTÍCULO 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.”

Son pues las ZRC, áreas geográficas delimitadas por el Consejo Directivo del INCORA, función que posteriormente fue delegada al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –INCODER, el cual fue creado mediante el Decreto Ley 3600 de 2003 y que actualmente, recae en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras –ANT, creada en el Decreto Ley 2363 de 2015, como instrumento de ordenamiento social, ambiental y productivo de la propiedad rural y del territorio con equidad, mediante la formación, organización y participación ciudadana; esta figura no es una forma de propiedad colectiva como ocurre para las comunidades étnicas (indígenas y afros), sin embargo, permite planificar el uso del territorio.

Estas zonas se ubicarán donde se desarrollen procesos de colonización, predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales⁹.

⁹ Ley 160/1994 y Decreto 1777/1996

2.1 Características de las Zonas de Reserva Campesina

Objetivos

- i. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria.
- ii. Regular la ocupación y aprovechamiento de los terrenos rurales, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
- iii. Lograr un orden social y económico.
- iv. Prever o mitigar la concentración o el acaparamiento de la propiedad en tierras rurales.
- v. Proteger y conservar los recursos naturales renovables y el ambiente.
- vi. Crear condiciones para la consolidación y desarrollo de la economía campesina.
- vii. Fortalecer el sistema de reforma agraria y desarrollo rural y los organismos que lo conforman.
- viii. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
- ix. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
- x. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional¹⁰.

Constitución

Las Zonas de Reserva Campesina se pueden constituir en:

- i. Las zonas de colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías.
- ii. También en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales.
- iii. Las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las mismas.
- iv. En regiones donde predomine la economía campesina.
- v. En regiones de conflicto social, para reconstrucción del tejido social y sustitución de cultivos de uso ilícito.
- vi. En predios donde se haya declarado extinción del dominio: conforme a su extensión.

Una ZRC puede abarcar toda una región o uno o más municipios o veredas. No obstante, existen salvedades que enuncian dónde no se pueden constituir estas Zonas:

- i. Dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- ii. En las zonas de reserva forestal (ZRF). No obstante, es posible pedir ante la autoridad

¹⁰ Cfr. Art. 2 Decreto 1777/1996 y Art. 2 Acuerdo 24/1996

ambiental la sustracción de un área dentro de la Zona de Reserva Forestal para constituir la Zona de Reserva Campesina.

iii. En los territorios indígenas o de tierras tituladas colectivamente a las comunidades negras.

iv. En las tierras reservadas por el Incoder u otras entidades públicas para otros fines señalados en la ley, o las que hayan sido constituidas como zonas de desarrollo empresarial.

Beneficiarios

“Son beneficiarios de los programas de dotación de tierras que se adelanten en las zonas de reserva campesina, los hombres y mujeres campesinos mayores de dieciséis años de escasos recursos, o los que tengan la condición de jefes de hogar, que no sean propietarios de predios rurales, se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos en su calidad de asalariados del campo, minifundistas o meros tenedores de la tierra. También quedarán comprendidos los ocupantes de las áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales y de reserva forestal; los grupos poblacionales respecto de los cuales se hayan establecido programas especiales de adjudicación de tierras por el Gobierno Nacional; los desplazados del campo involuntariamente por causa de la violencia y los que tengan la condición de deportados de países vecinos.”¹¹

Requisitos

“Son criterios de selección para determinar la condición de sujetos de los programas de dotación de tierras en las zonas de reserva campesina, los que se señalan a continuación:

i. El de beneficiario establecido en el artículo anterior.

ii. Que el peticionario no haya sido adjudicatario de predios del Fondo Nacional Agrario o de terrenos baldíos.

iii. Que el solicitante carezca de tierra propia o suficiente. En este último caso, se aplicarán los criterios relacionados con la recomposición del minifundio, o las excepciones a la norma general que determina la titulación de las tierras baldías en unidades agrícolas familiares cuando ello sea procedente.

iv. Que los activos totales brutos del peticionario no excedan de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales.

v. Que los ingresos mensuales familiares no sean superiores a dos salarios mínimos mensuales legales.

La determinación de los factores y puntajes de calificación, de igual manera que los requisitos, obligaciones y demás condiciones que deberán acreditar y cumplir quienes aspiren a la dotación de tierras, se establecerán teniendo en cuenta las características de

¹¹ Art. 11 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCODER

la población campesina y de las regiones que sean seleccionadas y delimitadas como zonas de reserva campesina.”¹²

Decisión

La resolución que profiera el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras seleccionando y delimitando la zona de reserva campesina, tendrá en cuenta el plan de desarrollo sostenible que se hubiere acordado y, entre otros, los siguientes aspectos:

“1. La exposición razonada de los motivos para su establecimiento y los compromisos acordados en la audiencia pública.

2. La delimitación y descripción geográfica del área respectiva.

3. Las características agroecológicas y socioeconómicas de la zona.

4. Los principales conflictos sociales y económicos que la caracterizan.

5. Los programas de reforma social agraria que deban adelantarse.

6. Los programas de desarrollo rural que realizarán otras entidades u organismos.

7. El estado de la tenencia de la tierra, su ocupación y aprovechamiento, así como las medidas que deban adoptarse para asegurar la realización de los principios y objetivos contenidos en el presente acuerdo, la Ley y el reglamento.

8. Las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares y el número de éstas que podrá tenerse en propiedad por cualquier persona, cuando se trate de la afectación del dominio particular.

9. Los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

10. Los criterios que deberán tenerse en cuenta para el ordenamiento ambiental del territorio, según el concepto de la respectiva corporación autónoma regional.

11. La determinación precisa de las áreas que por sus características especiales no puedan ser objeto de ocupación y explotación.

12. Las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales renovables en la respectiva región, bajo el criterio de desarrollo sostenible.”¹³

2.2 Proceso de Constitución de las Zonas de Reserva Campesina

En las Zonas de Reserva Campesina el Estado deberá tener en cuenta, criterios de ordenamiento territorial, la garantía de los derechos económicos, culturales, sociales y de inclusión, pretendiendo así que los campesinos se involucren de manera activa en la planificación de su territorio. Teniendo en cuenta lo anterior se exponen a continuación las etapas para la constitución de la figura de ZRC:

i. Etapa inicial de selección de la zona

¹² Art. 12 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCODER

¹³ Art. 9 del Acuerdo 024 de 1996 de la Junta Directiva del INCODER

Solicitud de iniciativa para la conformación de ZRC.
Verificación del cumplimiento de requisitos
Exposición de motivos que la sustente
Descripción general del área (geográfica, límites, agroecológicas y socioeconómicas)
Beneficios de la conformación de la ZRC
Compromisos adquiridos (Organización con los beneficiarios)

ii. Etapa delimitación

Trámite de selección de la ZRC
Se verifica con otras entidades sobre la propuesta de la zona de reserva campesina (CAR – CMDR)
Formulación de los planes de desarrollo sostenibles
Audiencia pública (Director General de la ANT y Alcalde (s))
Socialización y concertación de la propuesta de selección de la ZRC y de la formulación de Plan de desarrollo (Comunidad / institucionalidad pública y privada)

iii. Etapa Constitución (decisión)

Acuerdo de ANT constituyendo la ZRC
Acto Administrativo de Inicio del trámite de la ANT
Acto administrativo de constitución de la ZRC de la ANT
Plan de Desarrollo Sostenible
Índice de capacidad organizativa
Índice de capacidad institucional
Manual operativo zonal (reglamento interno)
Evaluación socioeconómica ambiental participativa (ESAP)
Plan de ordenamiento ambiental del territorio
Acta Audiencia Pública

3.3.3.2 Las ZRC y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, establece como primer punto una Reforma Rural Integral (RRI) que permita la transformación estructural del campo y la corrección de las causas históricas de la persistencia de la violencia y el conflicto armado colombiano, tales como la alta concentración de la propiedad de la tierra, de la cual ya hemos hablado, la exclusión del campesinado y el desconocimiento de su papel central en el desarrollo rural del país.

El documento plantea la necesidad de generar condiciones para un acceso equitativo a la tenencia de la tierra y su desconcentración con el fin de lograr la adecuada función social y ambiental de la propiedad.

En consonancia con lo anterior, el Acuerdo otorga especial preponderancia a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como herramienta central por su capacidad de generar condiciones de desarrollo rural sostenible en lo social y lo ambiental.

Las ZRC contempladas en la legislación Colombiana desde la ley 160 de 1994, cobran hoy en día una especial relevancia en el proceso de RRI y de postacuerdo, debido a su potencial de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, devolviéndole al campo su rol protagonista en el bienestar, generación de riqueza y sostenibilidad socioambiental, elemento que sin duda es necesario contemplar cuando se pretende estructurar una política dirigida a la población campesina, erigiéndose como un punto de partida legal que proporciona el suficiente peso, como para emprender un impulso hacia la materialización de los derechos de esta población. Pese a la normatividad existente, al impulso otorgado por el Acuerdo Final, la situación de las ZRC no es la más alentadora a la fecha, en lo cual ahondaremos a continuación.

Las Zonas de Reserva Campesinas Constituidas

En la actualidad se han constituido 7 (siete) ZRC, otras 23 han sido solicitadas. De las constituidas, 6 lo fueron por el INCORA durante el período 1997 a 2002, y solo una de ellas por la ANT, y en total comprenden un área de 831.111 hectáreas y 74.864 habitantes en el momento de su constitución, éstas son:

- Valle del río Cimitarra, en los departamentos de Antioquia y Bolívar, particularmente en los municipios de Yondó y Remedios (Antioquía) y Cantagallo y San Pablo (Bolívar).
- Morales y Arenal, en el departamento de Bolívar, en los municipios del mismo nombre.
- Cabrera, en el departamento de Cundinamarca, municipio de Cabrera.
- Cuenca de Rio Pato y Valle de Balsillas, en el departamento de Caquetá en el municipio de San Vicente del Caguán.
- Bajo Cuembí y Comandante, en el departamento de Putumayo, en el municipio de Puerto Asís.
- Guaviare, en el departamento del mismo nombre, en los municipios de San José del Guaviare, el Retorno y Calamar.
- Montes de María II en Bolívar.

Zonas de Reserva campesina estancadas:

El 16 de diciembre de 2020, Dejusticia, junto a 4 organizaciones campesinas y la Procuraduría presentaron acción de tutela contra la ANT pretendiendo obtener la garantía al derecho al territorio para las comunidades solicitantes, materializándose en la constitución de 3 zonas de reserva campesina, la cuales según los actores se encontraban estancadas sin justificación alguna al interior de la ANT, pese a haber cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley para su creación. Estos territorios corresponden a las zonas de Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta).

El argumento central del litigio lo explica el investigador de Dejusticia y apoderado de las organizaciones, Rodrigo Uprimny así:

“El campesinado tiene derecho a una territorialidad y una de sus manifestaciones más importantes son las Zonas de Reserva Campesina, que adquirieron con el Acuerdo de Paz un cierto estatus constitucional. Por eso le corresponde al gobierno y a las autoridades impulsarlas teniendo en cuenta que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional. Las dilaciones por parte de la ANT son totalmente injustificadas”.

En la tutela se pidió constituir las tres ZRC descritas, así como también tomar las medidas necesarias para garantizar que se implementaran sus planes de desarrollo sostenible, también se exhortó al Gobierno a impulsar y fortalecer las ZRC en cumplimiento del Acuerdo final de Paz.

Según Ana Jimena Bautista, coordinadora de Tierras y Campesinado en Dejusticia, “las Zonas de Reserva Campesina son lugares donde se vuelven posibles los derechos campesinos. Constituir las es reconocer que el campesinado tiene unas dimensiones que van más allá de la tierra y que pasan por el cuidado de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas que tejen en la cotidianidad”.

El Fallo de Tutela

El juez de tutela consideró que las solicitudes de selección, delimitación y constitución de las zonas de reserva campesina de Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta), que fueron radicadas hace más de nueve años, no contaban con un procedimiento administrativo culminado a la fecha (abril 2021), pese a que las comunidades interesadas adelantaron las gestiones correspondientes.

La ANT argumentó, que la normatividad que regula el procedimiento no establece términos específicos para su resolución y que se encontraba avanzando en las gestiones, sin embargo, advirtió que la demora se relacionaba principalmente con el uso y delimitación del páramo Cruz Verde Sumapaz, la presencia de cultivos de uso ilícito y minas antipersonal en las zonas pretendidas, por lo cual era necesario hacer estudios y ajustes para tomar las precauciones pertinentes, así como realizar las actualizaciones a los planes de desarrollo sostenible, ya que sin todo esto no era posible constituir las zonas, aclarando además que la decisión final dependería del Consejo Directivo de la ANT. Pese a los argumentos esbozados, el juez advirtió que las circunstancias descritas no podían imponerse como un obstáculo para finalizar el procedimiento, ni tampoco tales actividades debían ser llevadas a término en un plazo incierto, ya que se debían apoyar en la coordinación interinstitucional y el impulso de la ANT.

El juez no consideró viable someter a los actores a un trámite de duración indeterminada, máxime cuando el tiempo ha sido desproporcionado, por falta de coordinación entre las entidades a cargo o la ausencia de impulso por parte de la ANT, ya que está en la

obligación legal de resolver sobre lo solicitado independientemente de si la decisión final es favorable o no, con celeridad y respeto al debido proceso de los demandantes. Finalmente ordenó entre otras:

*“la Agencia Nacional de tierras, deberá, de forma coordinada, oportuna, adecuada y término improrrogable de seis meses, contados a partir de la notificación de este fallo, así como **ajustarse a los planes de trabajo acordados para culminar la etapa actualmente pendiente y presentar el proyecto respectivo ante su Consejo Directivo, el que sin dilaciones injustificadas, deberá emitir el pronunciamiento a que haya lugar, con la precisión de que se entenderá por dilación injustificada cualquiera distinta del tiempo necesario para adelantar los estudios pertinentes y expresar sentido de la decisión (...)**”.*

La decisión del Consejo Directivo de la ANT

Vencido el plazo fijado por el juez, fueron presentados para decisión del Consejo Directivo tres proyectos de acuerdo, correspondientes a las zonas de Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta), bajo los siguientes epígrafes para cada una:

*“**Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Sumapaz, pretendida en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá D.C.**”*

*“**Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de Losada – Guayabero, pretendida entre los departamentos del Meta y Caquetá, cubriendo los municipios de Uribe y La Macarena (Meta)**”*

*“**Por el cual no se constituye, ni se delimita la Zona de Reserva Campesina de la región del Güejar-Cafre, pretendida en el municipio de Puerto Rico en el departamento del Meta**”*

Lo anterior fundamentado en los siguientes argumentos:

- Consideraciones específicas frente a la solicitud de constitución de la zona de reserva campesina **Sumapaz (Cundinamarca)**.

A. TRASLAPE ÁREA DE PARAMO: “... bajo análisis técnico, si bien la delimitación del páramo no es un condicionante para la constitución o no de la ZRC, si influye directamente la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible y los proyectos formulados, generando posibles cambios en las áreas destinadas a uso sostenible, zonas de conservación, preservación y/o recuperación de este, y los usos o actividades que se puedan o no realizar allí.”

“En el caso de la ZRC del Sumapaz el 77.89% de la pretensión hace parte de Páramo Cruz Verde, lo cual significa que uno de los objetivos principales de la

constitución de la ZRC que es la adjudicación de baldíos no se puede concretar porque la extensión delimitada como páramo no tiene vocación agropecuaria.”

B. INFORMACIÓN DE SEGURIDAD - Minas antipersona, artefactos explosivos y Desminado humanitario.

La Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sobre el particular informó lo siguiente:

Afectación territorial localidad 20 de Bogotá DC

“**Desminado Militar en Operaciones – DMO.** El sistema de información genera reporte para la ciudad de Bogotá, que registra un total de 105 operaciones de desminado militar en operaciones, realizados entre los años 2002 al 2015. En estas operaciones se realizó la destrucción de **192 artefactos explosivos.**”

“**Accidentes con mina antipersonal.** El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total dieciocho (18) accidentes con mina antipersonal y munición sin explotar, ocurridos entre los años 1991 al 2014, en los que resultaron 30 víctimas.”

“**Desminado Humanitario.** La Instancia Interinstitucional de Desminado humanitario dividió por zonas la ciudad de Bogotá. Estas zonas se asignaron para operaciones de desminado humanitario a la Organización Civil de Desminado Humanitario ATEXX y a la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario - BRDEH.

- Zonas 1 y 2: Se intervino con operaciones de desminado humanitario por la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario - BRDEH, que ya culminó sus tareas de liberación de tierras. La Instancia Interinstitucional aprobó la entrega como libre de sospecha de minas antipersonal mediante Acta No. 071 del 15 de abril de 2021.

- Zona 3: Esta zona se intervino en su totalidad por la Organización Civil ATEXX y se declaró libre de sospecha de minas antipersonal el día 30 de septiembre de 2020.

Eventos pendientes de investigación: Actualmente existen 28 eventos abiertos, que deberán ser investigados y que están ubicados en la zona 4 y en la zona 3, como *riesgo residual.”

C. No reunir los aspectos definidos en el artículo 9 del Acuerdo 024 de 1996.

- Consideraciones específicas frente a la solicitud de constitución de la zona de reserva campesina **Losada-Guayabero (Meta).**

A. TRASLAPE CON PRETENSION ÉTNICA: “Que la Subdirección de Asuntos Étnicos verificó las bases de datos alfanuméricas y geográficas que reposan en esa dependencia, y estableció que efectivamente se presenta traslape del polígono presentado de constitución de la ZRC Losada - Guayabero, ubicada en la zona limítrofe entre los departamentos del Caquetá y Meta, cubriendo los municipios de Uribe y La Macarena respectivamente, con una pretensión territorial (solicitud de constitución de un Resguardo Indígena) de una minoría étnica”

B. INFORMACIÓN DE SEGURIDAD - Minas antipersona, artefactos explosivos y Desminado humanitario.

La Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sobre el particular informó lo siguiente:

Afectación territorial

“Desminado Militar en Operaciones – DMO. El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total de 462 operaciones de desminado militar en operaciones, realizados entre los años 2003 al 2017. En estas operaciones se realizó la destrucción de **3.617 artefactos explosivos.**”

“Accidentes con mina antipersonal. El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total cincuenta y tres (53) accidentes con mina antipersonal y munición sin explotar, ocurridos entre los años 2004 al 2019, en los que resultaron 99 víctimas.”

“Desminado humanitario. El 13 de septiembre de 2016 este municipio se priorizó y asignó para operaciones de desminado humanitario. Sin embargo, debido a la itinerancia del conflicto armado, ante la presencia constante de grupos armados organizados – GAO, que ponen en riesgo las operaciones de desminado humanitario, conforme el pronunciamiento del Comando General de las Fuerzas Militares (Decreto 3750 de 2011, artículo 12), la Instancia Interinstitucional de desminado humanitario desasignó y a la fecha no está siendo intervenido con esta labor humanitaria.”

C. NO REUNIR LOS ASPECTOS DEFINIDOS EN EL ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO 024 DE 1996.

Consideraciones específicas frente a la solicitud de constitución de la zona de reserva campesina **Güejar-cafre.**

A. FIGURA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL: “en la región no pueden ser objeto de ocupación ni explotación las áreas localizadas dentro de la delimitación del Parque Nacional Natural Serranía La Macarena, las Zonas Protectoras Especiales, los territorios indígenas, y las áreas de la Reserva Forestal de la ley 2ª de 1959, así

como en las áreas o regiones donde no procede la constitución de zonas de reserva campesina, conforme lo dispuesto en el artículo 3 del Acuerdo 024 de 1996.

La zona propuesta para constituir la Zona de Reserva Campesina Guejar – Cafre hace parte del Distrito de Manejo Integrado de la Macarena Norte del Área de Manejo Especial de la Macarena, por lo que se debe aplicar la normativa de usos allí contemplada, la cual define las Áreas de Recuperación para la Producción Norte del Amem, así como las contempladas en el Plan de Desarrollo Sostenible.”.

B. INFORMACIÓN DE SEGURIDAD - Minas antipersona, artefactos explosivos y Desminado humanitario.

La Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal - Oficina del Alto Comisionado para la Paz, sobre el particular informó lo siguiente:

“Desminado Militar en Operaciones – DMO. El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total de 546 operaciones de desminado militar en operaciones, realizados entre los años 2005 al 2019. En estas operaciones se realizó la destrucción de **2.454 artefactos explosivos.**”

“Accidentes con mina antipersonal. El sistema de información genera reporte para este municipio, que registra un total sesenta (60) accidentes con mina antipersonal y munición sin explotar, ocurridos entre los años 2003 al 2020, en los que resultaron 119 víctimas.”

“Desminado humanitario. Este municipio se asignó para operaciones de desminado humanitario el día 13 de septiembre de 2016 a la organización Civil de desminado Humanitario The Halo Trust. Actualmente la intervención está suspendida debido a condiciones de seguridad, conforme el pronunciamiento del Comando General de las Fuerzas Militares (decreto 3750 de 2011, artículo 12).”

C. NO REUNIR LOS ASPECTOS DEFINIDOS EN EL ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO 024 DE 1996.

Como podemos observar, pese a que la población campesina cuenta con esta herramienta, un sin número de factores impide su concreción, los cuales no solo se endilgan a la administración, sino a factores sociales, ambientales, entre otros, los cuales impiden la materialización de las mismas.

4. Propuesta de acciones preliminares para el campesinado

En este capítulo del documento se presentan algunas acciones que podrían conformar la política del campesinado en Colombia; la descripción de dichas acciones se realiza de acuerdo con el orden en el que fueron discutidas las problemáticas en la sección anterior, procurando guardar concordancia entre el diagnóstico y la acción propuesta.

4.1. Educación

El Plan Especial de Educación Rural (PEER)¹⁴ (Ministerio de Educación Nacional, 2020) se plantea como objetivo “fortalecer en la ruralidad la atención integral a la primera infancia y las condiciones para que niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos cumplan trayectorias educativas con calidad y pertinencia bajo una perspectiva de integralidad”. En términos de presupuesto, la implementación del Plan se estima en \$45,06 billones (precios constantes 2020), para dar cumplimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación y en \$1,12 billones adicionales correspondientes a otras estrategias propuestas en el PEER.

El Plan comprende diferentes componentes y estrategias, a saber:

- Atención integral a primera infancia:

En relación con el diagnóstico presentado en el acápite 3.2.3, este componente busca lograr cobertura universal con atención integral a los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad que se encuentra en las zonas rurales del país, para lo cual se acoge lo dispuesto en la Ley 1804 de 2016, política de Cero a Siempre, cuyo abordaje es intersectorial. Para alcanzar la atención integral a primera infancia es necesario fortalecer la salud materna e infantil, para lo cual se fortalecerá la autoridad sanitaria territorial, se mejorará el acceso a los servicios de salud materna y salud infantil con enfoque diferencial, se mejorará la capacidad y calidad de los servicios de salud materna y salud infantil y se reducirá el embarazo infantil y adolescente.

En adición a lo anterior, se fortalecerá la educación inicial, atendiendo los desafíos de cobertura y de calidad para el desarrollo de la primera infancia. Para esto, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) fortalecerá sus procesos de asistencia técnica, innovación de los esquemas de atención, formación del talento humano, supervisión y control social. Paralelamente, el Ministerio de Educación Nacional fortalecerá: (i) los ambientes y las prácticas pedagógicas; (ii) los maestros y maestras; y (iii) las entidades territoriales certificadas en educación.

La atención integral a primera infancia también comprende la formación y acompañamiento a familias de la ruralidad, la promoción de los derechos culturales, el fortalecimiento del acceso y calidad de la recreación de esta población y la gestión territorial para la atención integral de la primera infancia.

- Estrategias educativas de calidad desde la educación preescolar hasta la media:

¹⁴ Aprobado en diciembre de 2020. Pendiente adopción por acto administrativo.

Frente a la problemática discutida en la sección 3.2.1, en este componente el PEER procura promover un ingreso oportuno de la población rural al sistema educativo formal y su permanencia durante el tiempo suficiente para que pueda cumplir una trayectoria escolar completa. Para lograr lo anterior, se fortalecerá el currículo y las prácticas pedagógicas, lo que se alcanzará a través de una mejora de la calidad y la pertinencia de los procesos curriculares y las prácticas pedagógicas. En este sentido, se ajustarán los lineamientos de las estrategias educativas en la ruralidad, como Escuela Nueva y postprimaria rural, se cualificarán las estrategias educativas dirigidas a la población objetivo en extraedad o en condición de discapacidad y se integrarán proyectos pedagógicos productivos a las estrategias educativas.

Para la educación media se propone implementar propuestas curriculares alternas a la formación agropecuaria, desarrollar programas de educación económica y financiera para adolescentes y jóvenes e involucrar el emprendimiento como parte de los procesos de formación.

En adición a las estrategias para la educación básica y media, se abordan estrategias para jóvenes, adultos y adultos mayores, con el fin de reducir el analfabetismo, lo que se relaciona con los hallazgos discutidos a partir del Gráfico 10. Para lograr este objetivo, se busca trabajar en el ajuste a la normatividad que regula la educación formal, el uso y apropiación de los medios educativos y digitales TIC, la reorganización de la oferta de educación formal y la organización y reglamentación de la educación virtual para atender la población de personas jóvenes, adultas y adultas mayores.

Otra de las estrategias es lograr el desarrollo profesoral en la ruralidad, para lo cual se trabajará en el fortalecimiento de las prácticas pedagógicas de los educadores en las zonas rurales a través de un concurso especial de méritos para la provisión de docentes en unas zonas previamente establecidas y un concurso especial rural para docentes y directivos docentes de todas las zonas rurales del país. Adicionalmente, se espera trabajar tanto en la formación inicial como en servicio de docentes y directivos docentes, en el programa Todos a Aprender, que busca incidir en la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes, y en un plan de incentivos para los docentes rurales.

- Acogida, bienestar y permanencia para la educación en zonas rurales:

A través de esta estrategia se busca promover el bienestar de la población que transita por el sistema educativo, teniendo en cuenta las particularidades de áreas rurales. Es así como se trabajará para asegurar la gratuidad educativa en preescolar, básica y media y mejorar la infraestructura y el mobiliario escolar, para lo que será necesario construir los lineamientos de infraestructura y dotación, fortalecer el saneamiento de la titularidad de predios de sedes educativas y construir y adecuar infraestructura con participación de la comunidad.

Otras acciones que contribuyen al bienestar de la población son *el Programa de Alimentación Escolar (PAE)* en el cual la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) tiene un rol importante como proveedor de compras públicas locales, pero que debe operar de manera diferencial en la ruralidad y que ha tenido avances, como el Decreto 248 de 2021¹⁵ que reglamenta las compras públicas locales a productores de la ACFC ; el *transporte escolar*, que ha presentado algunos avances normativos, como el Decreto 746 de 2020¹⁶, que permite crear las zonas diferenciales para la prestación del servicio de transporte escolar y así garantizar la seguridad de los estudiantes y la sanción de la Ley 733 de 2020¹⁷, que orienta al Gobierno nacional y territorial para el abordaje de estas temáticas; y las *residencias escolares*, para niños, niñas y adolescentes habitantes de zonas rurales dispersas.

- Apuesta por una educación superior rural incluyente y de calidad:

Esta estrategia se plantea con el objetivo de cerrar brechas regionales y urbano – rurales, de modo que los jóvenes rurales puedan participar en mayor medida en acceso, permanencia y graduación en educación superior, para lo cual se requiere mejorar la calidad, fortalecer las estrategias de financiación, entre otros.

En virtud de lo anterior, se proponen tres líneas de acción, la primera de las cuales consiste en fomentar los procesos de educación superior rural innovadores y flexibles. En desarrollo de esta línea de acción es necesario fortalecer la regionalización, la articulación con la educación media, de tal modo que sea posible mejorar la de la calidad y la pertinencia de la oferta de las instituciones educativas y la puesta en marcha del Marco Nacional de Cualificaciones, que se convertirá en el referente para organizar, dar coherencia y pertinencia a la oferta educativa.

La segunda línea de acción está enfocada en el acceso a la educación superior rural, para lo cual se contempla el fortalecimiento de las estrategias de financiación. Por último, la tercera línea de acción consiste en el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo rural del territorio, que propende por promover el fomento a la innovación y la tecnología para ofrecer oportunidades que desarrollen una vida digna y el fortalecimiento de las capacidades regionales, en asocio con entidades como Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

- Fortalecimiento institucional, intersectorialidad y alianzas:

¹⁵ Por el cual se adiciona la Parte 20 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las compras públicas de alimentos.

¹⁶ Por el cual se sustituye el título 8 de la parte 2 del libro 2 del decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector transporte.

¹⁷ A través de la cual “se dictan disposiciones especiales para la prestación del servicio de transporte escolar en zonas de difícil acceso”.

Esta estrategia comprende las líneas de acción para que, de manera articulada, se pueda implementar y hacer seguimiento al PEER, lo que requiere de la intervención de diversas instituciones. Previamente, se ha contemplado el fortalecimiento de las capacidades técnicas, personales y estratégicas de las entidades territoriales certificadas y de las Secretarías de Educación; la intersectorialidad ya que, además del MEN, participan entidades como el Ministerio del Deporte, Ministerio de Cultura, el Ministerio del Trabajo, SENA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus agencias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y el uso de las TIC como estrategia transversal en la educación rural, para lo cual es importante el proyecto de conectividad rural que se aborda en la sección 4.4.

4.2. Salud

En relación con las tendencias identificadas en la sección 3.2.2, el Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)¹⁸ (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019) se implementará durante el periodo 2017 - 2031 con el objetivo de “hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las personas, familias y comunidades de las zonas rurales de Colombia, asegurando cobertura, acceso, oportunidad, y calidad de las atenciones en salud, con un enfoque territorial, étnico y de género, para así lograr mejores resultados en salud y cerrar la respectiva brecha urbano-rural”; el presupuesto estimado para la implementación del Plan Nacional de Salud Rural es de \$2,9 billones (precios constantes 2016).

Para alcanzar lo anterior, el plan se plantea las siguientes acciones:

- Construcción e implementación de un Modelo Especial de Salud acorde a las características de población y territorios

Se propone un modelo que responda a las particularidades de los territorios rurales, como son la dispersión de la población, condiciones geográficas adversas, poca infraestructura vial y limitaciones en la oferta de recurso humano especializado. El modelo alineará las iniciativas de los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con los instrumentos locales de planeación, incluirá herramientas para dar trámite a las iniciativas PDET y permitirá la implementación de manera gradual de rutas integrales de atención en salud y de un sistema de vigilancia en salud pública.

- Aumentar la cobertura del aseguramiento en la zona rural

Si bien en el diagnóstico de la sección 3.2.2 no se evidencian brechas de cobertura en salud en detrimento de la población campesina, con base en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), el diagnóstico del PNSR sí encuentra algunos municipios, como La Macarena o Mapiripán (Meta) con bajas coberturas. Es por esto que, en el marco de esta

¹⁸ Aprobado en diciembre de 2019. Pendiente adopción por acto administrativo.

estrategia, se propone fortalecer las capacidades de gestión de las entidades territoriales y organizar el aseguramiento que facilite la gestión del riesgo en salud, para lo cual es necesario racionalizar el número de aseguradoras que operan en las zonas rurales y fortalecer el rol de las aseguradoras que operan en estas zonas.

- Fortalecimiento de la oferta de servicios de salud en el campo colombiano

Esta estrategia comprende el fortalecimiento de la infraestructura, lo que conlleva a una identificación de las necesidades en salud y de oferta de servicios de salud, la formulación de proyectos de inversión en infraestructura y dotación hospitalaria y la generación de capacidades para construir infraestructura. Adicionalmente, se requiere la formación del talento humano en salud para atender con calidad y oportunidad las necesidades del sector rural del país y la conformación y el fortalecimiento de redes integrales de prestadores del servicio de salud, para lo cual es necesario fortalecer las capacidades de evaluación y vigilancia en el territorio, así como mejorar los servicios de salud prestados por los hospitales públicos.

- Estrategias de priorización en salud pública para el posconflicto

En términos de salud pública, se requiere una visión intersectorial e integral orientada a mejorar la salud materno-infantil debido a la brecha urbano-rural en mortalidad materna^{19 20}, mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, trabajar en la rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, brindar atención integral al consumidor de drogas ilícitas, promover la prevención de enfermedades relacionadas con determinantes sanitarios y controlar las Enfermedades Transmitidas por Vectores (ETV).

4.3. Trabajo

El Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales²¹ (Ministerio de Trabajo, 2020), en adelante Plan Progresivo, tiene el propósito de “fortalecer el sistema de protección y seguridad social, con enfoque diferencial, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres”, en el marco de lo cual se plantean las siguientes estrategias:

¹⁹ El diagnóstico del PNSR identificó, entre otros aspectos, mayor mortalidad materna e infantil en áreas rurales que en áreas urbanas entre 2005 y 2017, brecha que se mantiene en la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de control prenatal y atención del parto por personal calificado. En cuanto a la tasa de fecundidad de 10 a 14 años, entre 2005 y 2015 esta fue mayor en municipios PDET que en el promedio nacional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019).

²⁰ Esta línea de acción se había abordado en la sección 3.2.1.

²¹ Adoptado mediante resolución 2951 de 2020 del Ministerio de Trabajo.

- Campañas para la erradicación del trabajo infantil y medidas para la erradicación de las peores formas en el sector rural

Se busca realizar campañas para la prevención y erradicación del trabajo infantil en áreas rurales y en los municipios priorizados, realizar jornadas regionales y/o territoriales para la prevención y erradicación del trabajo infantil y prestar asistencia técnica en esta materia a municipios priorizados; se estima que estas acciones tienen un valor de **\$2.433.962.906** (precios constantes 2016) entre 2017 y 2024.

- Garantía de protección de los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse

En línea con los hallazgos discutidos en la sección 3.2.4 y con el objetivo de amparar los riesgos de la actividad laboral de los trabajadores con un ingreso inferior al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) a través de un microseguro de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), se plantean las líneas de acción de ampliar la cobertura de los microseguros, elaborar la propuesta normativa para establecer el seguro que ampare los riesgos de la actividad laboral de los trabajadores del campo, gestionar la apropiación presupuestal que permita financiar el seguro y desarrollar estrategias de comunicación para promover el seguro. Esta línea tiene un valor estimado de **\$28.593.092.687** (precios constantes 2016) durante un periodo de 15 años; la fuente de estos recursos será el Fondo de Riesgos Laborales.

En esta estrategia también se plantea el objetivo de vincular a los ciudadanos de zonas rurales a los BEPS, para lo cual se espera flexibilizar el modelo de atención de vinculación a BEPS, realizar jornadas masivas de vinculación, establecer alianzas con actores estratégicos que apoyen el proceso y fomentar el uso de canales no presenciales para adelantar este trámite. Esta línea de acción tiene un valor estimado de **\$26.390.000.000** (precios constantes 2016) durante un periodo de 15 años; la fuente de estos recursos será el Presupuesto General de la Nación (PGN).

- Promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores y trabajadoras del campo a través de formas asociativas

Para esta estrategia se busca promocionar los procesos organizativos a través de formas asociativas basadas en la cooperación y en la asociatividad, para lo cual hay una articulación con lo planteado en el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)²². En aras de promocionar estos procesos organizativos se busca diseñar herramientas que faciliten la contratación de organizaciones solidarias, revisar y ajustar la normativa vigente de modo que a través de las organizaciones solidarias sea posible la protección social de los trabajadores y capacitar a las organizaciones solidarias en la cultura de la formalización laboral.

²² Adoptado mediante resolución 2950 del 29 de 2020.

- Promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales

Con el ánimo de fortalecer los programas que permitan territorializar y transversalizar el enfoque de género en el sector rural, se plantea desarrollar procesos formativos para el empoderamiento de las mujeres y procesos que amplíen las posibilidades de vinculación laboral de las mujeres en sectores no tradicionales, fomentar la participación femenina en los planes, programas y presupuestos que se desarrollarán en las áreas rurales y establecer mecanismos de información que faciliten el acceso a oportunidades laborales para las mujeres. Esta línea de acción tiene un valor estimado de **\$13.431.399.647** (precios constantes 2016) durante un periodo de 15 años²³; la fuente de estos recursos será el PGN.

- Capacitación en obligaciones y derechos laborales a trabajadores agrarios y empresas y fomento de la cultura de formalización laboral

Para dar cumplimiento a esta estrategia, se plantean dos líneas de acción, la primera de las cuales consiste en sensibilizar y capacitar a los trabajadores y trabajadoras agrarios y a las empresas, en materia de obligaciones y derechos fundamentales del trabajo con el enfoque del trabajo decente. En este sentido, se propone desarrollar el citado plan de sensibilización para prevenir la violación a los derechos de asociación, libertad sindical y negociación colectiva. Esta línea de acción tiene un valor estimado de **\$503.994.490** (precios constantes 2016) durante un periodo de 15 años; la fuente de estos recursos será el PGN.

La segunda línea de acción consiste en fomentar la cultura de la formalización laboral en el sector rural a través de la Red Nacional de Formalización Laboral, para lo cual es necesario que la Red opere, brindar asistencia técnica para la formalización laboral a empresas del sector agrario y fomentar la cultura de la formalización laboral a través de un plan de medios. Esta línea de acción tiene un valor estimado de **\$1.038.530.804** (precios constantes 2016) durante un periodo de 15 años; la fuente de estos recursos será el PGN.

4.4. Tecnologías de información y telecomunicación

En relación con la problemática de la sección 3.2.5, así como la brecha de cobertura de internet del Gráfico 9, se plantean líneas de trabajo con base en dos instrumentos de política: el Plan Nacional de Conectividad Rural²⁴ (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019) y el Documento CONPES 4001 *Declaración de*

²³ Con estos recursos también se financiarán otras dos líneas de acción que no se desarrollan en este documento.

²⁴ Adoptado mediante la Resolución 1722 de 2019.

*importancia estratégica del proyecto nacional acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones en zonas rurales o apartadas*²⁵.

El primer instrumento tiene como objetivo “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a Internet en cabeceras municipales, y la oferta de condiciones de uso del servicio de conectividad provista mediante soluciones de acceso público en centros poblados de más de 100 habitantes de municipios priorizados (PDET)”.

En el contexto anterior, el plan de conectividad rural contempla las siguientes estrategias:

- La instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales.

Para alcanzar dicha estrategia se trabajará en el Proyecto Nacional de Fibra Óptica y el Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad, con criterios de articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, enfoque diferencial y articulación interinstitucional. La ejecución de esta estrategia se estima hasta 2023 con recursos que ascienden a **\$ 61.892.254.253**.

- Oferta de soluciones de acceso comunitario a Internet para centros poblados.

Tiene como objetivo garantizar una solución de acceso comunitario a internet para 639 centros poblados distribuidos entre los municipios priorizados, que es la base y se articula directamente con el Documento CONPES 4001 que se trata más adelante. El logro de acceso comunitario a internet se adelanta con criterios de articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, enfoque diferencial y articulación interinstitucional, con entidades como el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Educación Nacional. La ejecución de esta estrategia se estima hasta 2031 con recursos que ascienden a **\$ 2.767.182.249.655**, mientras que **\$ 721.873.630.345** se ejecutarán por fuera de la vigencia del Acuerdo de Paz, entre 2032 y 2034.

El segundo instrumento (Documento CONPES 4001) busca promover la inclusión digital en zonas rurales mediante la oferta de acceso a internet a entre 9.410 y 10.000 centros poblados en los 32 departamentos del país. Para el acceso a internet, se priorizarán sedes educativas oficiales, lo que contribuirá no solo a mejorar la conectividad rural, sino a alcanzar las metas de matrícula, en beneficio de las condiciones educativas de la población rural descritas en la sección 3.2.1.

El citado Documento CONPES contiene cinco acciones; sin embargo, para efectos de este documento solo se retoma la acción que redundaría directamente en la población rural ya que las otras son de gestión, articulación institucional o seguimiento y evaluación de los avances. En este sentido, la acción corresponde a “Diseñar e implementar una estrategia

²⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4001.pdf>

de uso y aprovechamiento del recurso tecnológico y de conectividad en las sedes educativas rurales focalizadas del Proyecto Nacional Acceso Universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Zonas Rurales o Apartadas”, concebida para ser ejecutada entre 2021 y 2029 y sin costos asignados.

4.5. Tierras

El Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural se plantea como objetivo “Establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.”. En términos de presupuesto, la implementación del Plan se estima de manera indicativa en **\$5,83 billones** (precios constantes 2020), para dar cumplimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación.

Con el fin de implementar lo señalado, se indica de forma taxativa la necesidad de estructurar un Plan de Formalización de la Propiedad, con los siguientes dos propósitos: por un lado, formalizar de manera masiva siete (7) millones de hectáreas²⁶ y por el otro, dar acceso a hombres y mujeres sin tierra o con tierra insuficiente a través del Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral con tres (3) millones de hectáreas, lo que permitirá en los próximos 12 años el cumplimiento de una meta de diez (10) millones de hectáreas, bajo el principio de democratización del acceso y uso eficiente de la tierra. En ambos casos, se propone como objetivo transversal el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, lo que representa el uso eficiente de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental.

Para alcanzar lo anterior, el plan se plantea las siguientes acciones:

- Implementar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva.

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR son el instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en cada una de las zonas focalizadas para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa de la propiedad, el acceso a tierras y la seguridad jurídica de la propiedad rural, promoviendo su uso, teniendo en cuenta su función social y ecológica. Estos planes se formulan en municipios focalizados, según los criterios que para el efecto

²⁶ “[...] la formalización masiva de la propiedad, entendida como la política que busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver conflictos.” (Punto 1.1.5. Acuerdo Final).

señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en las zonas de intervención focalizadas por el Catastro Multipropósito, cuya implementación se realiza de manera progresiva en la totalidad de los municipios que la ANT ha definido para su priorización, avanzando de forma planificada por unidad de intervención territorial, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

- Priorizar y concentrar las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad.

Esta estrategia pretende efectuar una atención efectiva a las necesidades de formalización de la tenencia y de acceso a tierras para sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural a través de la aplicación de criterios que permitan el impulso de las solicitudes incluidas ante el antiguo Incoder o ante la ANT en zonas no focalizadas para la implementación de procesos masivos.

Atendiendo este reto, la ANT adelantará, en conjunto con otras entidades competentes y relacionadas, una estrategia de resolución de conflictos que sea interinstitucional, incluyente y que atienda los conflictos con un enfoque territorial;

- Mejorar la atención de solicitudes de comunidades étnicas.

Esta estrategia pretende dotar de tierras a las comunidades étnicas, tal como lo indica la Ley 160 de 1994 y el Convenio 169 de 1989 de la OIT, aprobado por el Estado Colombiano a través de la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993, mediante procesos misionales de formalización de tierras como constitución, ampliación, saneamiento de resguardos para comunidades indígenas y de titulación colectiva para comunidades negras.

En este sentido, la ANT tiene proyectado adelantar sus intervenciones en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1071 de 2015 y las concertaciones en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y la Subcomisión de Territorialidad, Vivienda y Saneamiento Básico, Actividad Agropecuario, Ambiente y Minería de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, para avanzar en la atención a las solicitudes de legalización rezagadas a comunidades étnicas a través de los procesos de constitución y ampliación de resguardos, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Amazonas, Nariño, Meta, Atlántico, Putumayo y Chocó. En lo que respecta a comunidades negras, se avanzará en la resolución del rezago de las solicitudes de legalizaciones, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Cauca, Cesar, Valle del Cauca y Chocó. Con estas comunidades, ante las instancias nacionales de representación mencionadas, se concertarán planes de choque, que, a partir de criterios de priorización, mejorará la respuesta y resolución de las solicitudes rezagadas.

- Promoción de la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género.

La implementación del Enfoque de Género y Mujer Rural se concibe desde la ANT a partir de una perspectiva integral y transversal en la implementación de las estrategias mencionadas anteriormente y se ven acompañadas de la implementación de acciones afirmativas²⁹ que tienen por objetivo promover el acceso y formalización de las mujeres a la entrega de tierras y avanzar efectivamente en el cierre de brechas de género.

4.6. Otras acciones

Teniendo en cuenta las brechas en acceso a servicios públicos como la energía eléctrica, el acueducto y el alcantarillado presentadas en el Gráfico 9, en esta sección se retoman las acciones contempladas en el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) 2018 – 2031 (Ministerio de Minas y Energía, 2018) y el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2019).

Es así como en cuanto a cobertura de energía eléctrica, se propone la ampliación de cobertura de zonas interconectables con la que se espera interconectar el servicio en 124.000 usuarios y la implementación de soluciones aisladas centralizadas o individuales y microrredes. El valor total de esta universalización del servicio de energía se estima en \$6.138.080 millones entre 2017 y 2031 (precios constantes 2015, proyectados a 2030).

Respecto a agua potable y saneamiento básico, el Plan comprende diferentes estrategias encaminadas al fortalecimiento institucional, el mejoramiento de la planeación en el nivel territorial, la promoción de soluciones adecuadas a las condiciones particulares de los territorios, la asistencia técnica permanente y la promoción de la articulación intersectorial. En desarrollo de estas estrategias se espera atender con acueducto a 1.035.719 personas de las 16 subregiones PDET, mientras que la meta en alcantarillado en las mismas zonas es de 1.246.947 personas²⁷. El costo total del componente de acueducto es de \$1.567.039.965.235, mientras que el de alcantarillado alcanza los \$1.881.907.541.588 entre 2018 y 2031 (pesos constantes 2016).

5. Conclusiones

- La formulación de la política pública para la población campesina no ha presentado avances significativos formales pues a la fecha (noviembre de 2021), no se cuenta con una hoja de ruta aprobada para dar inicio a su construcción. Sin embargo, existen avances con base en diferentes insumos que han permitido plantear un

²⁷ De acuerdo con información del Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO), al 31 de diciembre de 2020, se había cumplido el 2,1% de la meta en cobertura de acueducto y el 1,1% de la meta en cobertura de saneamiento.

diagnóstico y algunas acciones de política como las que se han planteado en este documento.

- Lo anterior obedece a múltiples razones, dentro de las que se encuentra que las organizaciones campesinas, actor fundamental en el diseño de la misma, han manifestado diferentes puntos de inconformidad sobre la metodología y la hoja de ruta de formulación de la política.
- Pese a que el Plan Nacional de Desarrollo da una orden al DNP de acompañar el proceso, liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, su formulación no depende del DNP. Es por esto que este producto corresponde a un avance que, se espera, sirva de insumo para la construcción de la política, mas no puede ser considerado como la política como tal.
- En aras de continuar con el acompañamiento técnico a la formulación de la política, en este documento se plantearon acciones que pueden responder a este diagnóstico, para lo cual se revisaron diferentes Planes Nacionales de la RRI, que cuentan con estrategias, líneas de acción, presupuesto indicativo y cronograma.
- A futuro, otras posibles acciones para la política del campesinado pueden basarse en Planes Nacionales de la RRI como el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria , el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria y el Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria , que seguramente aportarán líneas de acción robustas en la dimensión productiva.
- En lo que corresponde a la dimensión territorial, los insumos más importantes se encuentran en el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural y en los avances que se presenten en cuanto a las Zonas de Reserva Campesina. A la fecha (noviembre de 2021) el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural cuenta con cierre técnico, sin embargo, fue sometido a comentarios de la ciudadanía en el pasado mes de septiembre de 2021, y a la fecha el equipo técnico se encuentra elaborando los ajustes y respuestas derivadas de dicho evento, luego de lo cual se espera de su publicación.

Referencias

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.

Departamento Nacional de Planeación. (2021, agosto). Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud (Documento CONPES 4040). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4040.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2020a, agosto). Declaración de importancia estratégica del proyecto nacional acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones en zonas rurales o apartadas (Documento CONPES 4001). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4001.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación. (2020b). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá, D.C., Colombia: DNP

Ministerio de Educación Nacional, (2020), Plan Especial de Educación Rural.

Ministerio de Minas y Energía, (2018), Plan Nacional de Electrificación Rural 2018 - 2031

Ministerio de Salud y Protección Social, (2019), Plan Nacional de Salud Rural.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (2019), Plan Nacional de Conectividad Rural.

Ministerio de Trabajo, (2020), Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (2019), Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.

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