

ENTREGABLE 2023

Estudio Sobre Economía Popular en la Ruralidad

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE
SUBDIRCCIÓN DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO RURAL

Octubre 2023

Tabla de contenido

Introducción	4
Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida	5
Conformación del Consejo Nacional de Economía Popular	6
Antecedentes de Política	8
Lineamientos de política - Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria - ACFC.....	8
Definición de Pequeño Productor Rural.....	9
Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos	10
Lineamientos de Política – Asociatividad Rural Productiva	16
Trabajo decente y economía popular	19
Plan Nacional de Desarrollo y política de trabajo decente.....	20
Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	21
Economía del Cuidado y su importancia en la Economía Popular	22
Mecanismos para la implementación de la Política	26
Proyectos de inversión del Programa 1702 – Inclusión Productiva de Pequeños Productores Rurales.....	26
Fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones, en el territorio Nacional	27
Implementación de estrategias de inserción de la población rural a procesos colectivos económico sociales que inciden en el desarrollo rural sostenible de los territorios, nivel nacional	27
Apoyo para la estructuración y cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a nivel nacional	28
Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional.....	28
Fortalecimiento Del Modelo de Apoyo a Alianzas Productivas del Sector Agropecuario a Nivel Nacional	29
Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional (El Campo Emprende).....	30
Fortalecimiento de las competencias institucionales para la formulación, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo rural integral vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales a nivel nacional.	31
Fondo de Fomento para las mujeres rurales – FOMMUR.....	32
Implementación de la Política de Trabajo digno y decente	35
Proyecto de Reforma laboral “Trabajo por el cambio”	35
Proyecto de reforma a las pensiones “Cambio por la vejez”	36
La Asociatividad y su importancia para la Economía Popular	37
Recomendaciones y prospectiva	41
Bibliografía	42

Introducción

La economía popular se entiende como las actividades y oficios ofrecidos a escalas pequeñas (DNP, 2022-2026). A pesar de su tamaño, son aquellas actividades que generan ingresos y les permite a emprendedores no asalariados sostenerse a sí mismos y a sus núcleos familiares. Entonces, en las actividades propias de la economía popular también se incluyen aquellas que no han iniciado un proceso de formalización debido a que dicho proceso implica costos (de tiempo dinero y trámites) que podrían volver dicha actividad economía inviable. Esta es la situación de una gran mayoría de pobladores rurales que compran y venden bienes y servicios a través del dinero, sino que también participan y dependen de circuitos económicos solidarios (trueques o intercambios no mediados por el dinero).

El presente documento realiza primero un resumen de los antecedentes de política del sector de Agricultura y Desarrollo Rural que han buscado tener un impacto directo en la economía popular rural con anterioridad al Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. Si bien la Economía Popular es un término nuevo acuñado por el presente Plan Nacional de Desarrollo, resulta fundamental incluir dentro del nuevo concepto de política las experiencias derivadas de las inversiones realizadas por el Sector de Agricultura y Desarrollo Rural en cada vigencia; asimismo, se deben recoger los desarrollos de la política acuñados hasta el momento para que el Consejo Nacional de Economía Popular pueda realizar las respectivas evaluaciones de la efectividad de dichas políticas e innovar o mejorar los procesos donde lo considere necesario.

Se destaca por su relevancia el programa presupuestal especializado en la inclusión productiva de pequeños productores rurales. Éste se implementa a través de proyectos de inversión mas importantes del sector como lo son los programas de las Alianzas Productivas, los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural y el programa de El Campo Emprende. Todos estos programas se caracterizan por fomentar procesos asociativos de los habitantes rurales puesto que, desde el punto de vista del Estado, resulta más eficiente realizar inversiones mediante un único contrato con un esquema asociativo que aglomere y administre las relaciones y responsabilidades mediante sus mecanismos de gobernanza autónomos creados por la población. El documento también resume y analiza políticas relacionadas con el Trabajo Decente, así como los desarrollos de la política de la economía del cuidado. El mejoramiento de las condiciones de los trabajadores rurales, así como de las mujeres rurales son temas fundamentales que también deberán ser abordados por el nuevo Consejo Nacional de Economía Popular.

La última sección se enfoca en analizar porque la asociatividad y la creación de economías de escala son elementos importantes para el fomento de la economía popular rural. También realiza un análisis de la coyuntura de asociativa rural del país exponiendo cuantas Unidades Productivas Agropecuarias coordinan sus acciones para alcanzar objetivos comunes en el país.

Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 definen la economía popular y un marco general de política pública de la siguiente manera:

“La economía popular se refiere a los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades producen valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad.

El Gobierno nacional construirá una política pública para el fortalecimiento de la economía popular bajo los siguientes pilares:

- (i) Marco institucional para su inclusión socioeconómica y sociocultural que fortalezca su capacidad de generación de ingresos;
- (ii) Reconocimiento, caracterización y visibilización de su magnitud y aporte a la sociedad tanto en las actividades económicas de mercado como no mercantiles o comunitarias;
- (iii) Diseño de alianzas público-populares con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores; y
- (iv) Procesos de participación vinculantes con actores de la EP, que reconozca sus realidades, y a partir de allí se formulen las políticas públicas que les beneficie.

Para contribuir con la sostenibilidad e incentivar el crecimiento económico de las unidades de la EP, se promoverá asistencia integral que permita fortalecer su capacidad asociativa, organizativa, técnica, productiva y de comercialización. Se impulsará su participación en la economía digital y se implementarán las herramientas de mejora regulatoria necesarias para crear marcos eficientes, eficaces y flexibles que les permitirán participar en compras públicas, y otras actividades productivas.

Se implementarán espacios físicos para garantizar el acopio, la distribución y la comercialización de productos de la EP, que serán gestionados por las organizaciones sociales y comunitarias presentes en el territorio y se impulsará la vinculación de los actores de la EP a circuitos cortos de comercialización y cadenas productivas. Se fortalecerán las redes logísticas de la EP a través de iniciativas de asociatividad.

La identificación de oficios es el eje central para asegurar la pertinencia en la oferta de formación y capacitación. Se promoverá la capacitación de los trabajadores de la EP a través del SENA y de otras entidades de formación. Los oficios de la EP se incluirán en la Clasificación Única de Ocupaciones (CUOC). Se crearán líneas de crédito específicas por parte de la banca pública que consideren las

condiciones propias de las unidades económicas de la EP, que reconozcan sus saberes y que respalden a las formas asociativas, cooperativas y/o comunitarias de crédito.

Se promoverá la economía popular en territorios rurales mediante el acompañamiento y fortalecimiento de procesos asociativos y de cooperativismo. Se estimularán los diversos tipos de organizaciones con el fin de facilitar su inserción a procesos productivos de desarrollo agropecuario y/o rural. Se apoyará a las personas trabajadoras de la economía popular mediante acciones como: (i) incentivar la creación de huertas familiares y comunitarias; (ii) recuperar los medios de vida y subsistencia de las personas trabajadoras ante situaciones de riesgo, desastre o emergencia; (iii) impulsar la creación de organizaciones sociales y solidarias

Se formulará y ejecutará una política pública que contribuya al desarrollo y fortalecimiento del sector artesanal, mediante la promoción y puesta en marcha de oportunidades productivas y comerciales que permita la dignificación y preservación de los saberes, oficios y productos artesanales de los territorios, comunidades y miembros de economía popular, así como su crecimiento económico y el trabajo digno. Se promoverá la vinculación de patrones ancestrales de producción y consumo en la artesanía, basados en el conocimiento y la innovación, con un enfoque de sostenibilidad integral, para la búsqueda de oportunidades de financiamiento, participación y reconocimiento por parte de la población nacional y extranjera, a través de rutas artesanales en el territorio nacional.

Se fortalecerán y fomentarán las diversas formas asociativas, populares y comunitarias, a través de la agenda de asociatividad solidaria para la paz (ASPP). Esta agenda impulsará la inclusión social y productiva de las mujeres, la población en proceso de reincorporación, las personas con discapacidad, los campesinos y otras poblaciones prioritarias. La agenda fortalecerá la Comisión Intersectorial de la Economía Social y Solidaria, que promoverá servicios para la garantía de los derechos sociales y el trabajo decente y contribuirá en la formulación de un plan decenal para la economía social, solidaria y popular.”

Conformación del Consejo Nacional de Economía Popular

El artículo 74 de la Ley 2294 de 2023 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida estableció lo siguiente: *“Créese el Consejo Nacional de la Economía Popular, como organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular. Este Consejo se encargará de formular las líneas de la política pública para la Economía Popular y de coordinar las acciones interinstitucionales necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre, fortalecimiento para promover la sostenibilidad de la economía popular, conforme a los principios de coordinación, complementariedad, probidad y eficacia del Estado.”* En su párrafo posterior delego a los Ministerios de Trabajo y Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la función de reglamentarlo.

El 25 de agosto de 2023, el Ministerio de Comercio dio a conocer el proyecto de decreto iniciando la reglamentación del nuevo Consejo Nacional de Economía Popular (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023). Si bien el proyecto de decreto aún no está en firme se resume aquí la estructura corporativa y las funciones que se han propuesto hasta el momento.

Los integrantes de dicho Consejo Nacional de Economía Popular serían:

1. El Ministro de Trabajo o su delegado
2. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado
3. El Ministro de Interior o su delegado
4. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado
5. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado
6. El Ministro de Minas y Energía o su delegado
7. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado
8. El Ministro de Cultura o su delegado
9. El Ministro de la Igualdad y Equidad o su delegado
10. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE o su delegado
11. El Director del Departamento Nacional de Planeación - DNP o su delegado
12. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE o su delegado
13. El Director ejecutivo de la Federación Colombiana de Departamentos o su delegado El Director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios o su delegado
14. El Director ejecutivo de ASOCAPITALES, o su delegado.
15. 16.El Director ejecutivo de ASOINTERMEDIAS, o su delegado
16. 17.Confederación Nacional de Acción Comunal
17. Representantes de la economía popular y comunitaria: El Consejo Nacional de la Economía Popular tendrá once (11) representantes de la economía popular y en el reglamento de funcionamiento del CNEP se definirá, los criterios y el procedimiento de designación de los representantes de la economía popular. El número de representantes de la economía popular podrá ser ampliado o reducido siempre en número impar de acuerdo a criterios de necesidad, representatividad sectorial, representatividad territorial entre otros.

Los representantes de la Economía Popular tendrán un periodo de dos (2) años contados a partir de su designación y podrán ser reelegidos hasta por dos (2) periodos consecutivos.

Las funciones del Consejo Nacional de Economía Popular son:

1. Asesorar y efectuar recomendaciones al Gobierno Nacional en la formulación de los lineamientos generales de la política pública para el fortalecimiento de la economía popular en el país en concordancia con los planes y programas del Gobierno Nacional.
2. Analizar las necesidades, desafíos y oportunidades de los diferentes sectores productivos y proponer estrategias y acciones para su desarrollo y fortalecimiento dentro de la política pública para el fortalecimiento de la Economía Popular.
3. Proponer proyectos de normas y regulaciones al Gobierno Nacional relacionados con el fortalecimiento, promoción y desarrollo de la Economía Popular.
4. Sugerir propuestas al Gobierno Nacional para la adopción de medidas tendientes a lograr el reconocimiento, fortalecimiento y sostenibilidad de la Economía Popular.
5. Recomendar mecanismos de relación y articulación de entre los diferentes representantes de los sectores de la Economía Popular.
6. Proponer espacios de concertación entre los sectores público y privado con el fin de fortalecer y desarrollar la Economía Popular

7. Procurar la conformación de mesas de trabajo, de acuerdo con los criterios que fije en el reglamento de funcionamiento, para la identificación de necesidades en materia de la promoción, fomento y fortalecimiento de la Economía Popular.
8. Promover espacios sociales de validación socio territorial (asambleas, encuentros, juntanzas, mingas entre otros), fomentar la veeduría social y los mecanismos de participación de los actores de la Economía Popular.
9. Darse su propio reglamento de funcionamiento en el marco de sus funciones y objetivos.
10. Las demás inherentes al cumplimiento de los objetivos.

El proceso de reglamentación aún no culmina y se está a la espera de que el decreto quede en firme.

Antecedentes de Política

La Economía Popular, como término en la política colombiana es un término nuevo. Su definición se dio en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, aludiendo esencialmente a las actividades productivas de las unidades económicas de baja escala. Teniendo en cuenta dicha definición, se identifica que el sector de Agricultura y Desarrollo Rural viene desarrollando e implementando políticas públicas para la economía popular rural utilizando un lenguaje diferente para referirse a los mismos sujetos de política y a las mismas problemáticas que atenderá la nueva política de Economía Popular.

Por lo anterior, es importante armonizar los nuevos términos de la política de inclusión productiva con los programas, experiencias y valor agregado que viene desarrollando e implementando el Sector de Agricultura y Desarrollo Rural a lo largo de su historia. La Economía Campesina Familiar y Comunitaria y los “pequeños productores” han sido sujetos de política destacados en el trabajo desarrollado por el sector desde hace varias décadas por lo que resulta fundamental reconocer todas las acciones relacionadas con estos temas como antecedentes de la nueva política de economía popular.

Lineamientos de política - Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria - ACFC

Mediante la resolución 464 de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural acogió el término de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC) de la siguiente manera: “...se entiende la economía campesina, familiar y comunitaria como el sistema de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios; organizado y gestionado por los hombres, mujeres, familias, y comunidades (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras) que conviven en los territorios rurales del país. Este sistema incluye las distintas formas organizativas y los diferentes medios de vida que emplean las familias y comunidades rurales para satisfacer sus necesidades, generar ingresos, y construir territorios; e involucra actividades sociales, culturales, ambientales, políticas y económicas.” En dichos sistemas de producción predomina la mano de obra familiar y comunitaria que son economías de intercambio solidario, cooperativo y recíproco. Estos esfuerzos, trueques o servicios que en la mayoría de ocasiones son no remunerados buscan generar condiciones de bienestar y buen vivir para las comunidades rurales. Asimismo, según los lineamientos de política pública de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria se tienen las siguientes características principales:

1. Tiene una relación heterogénea en cuanto al tamaño y tipo de tenencia de la tierra, aunque en el caso de las propiedades de tipo individual o familiar predominan los predios de pequeña escala.
2. Es diversa y abarca distintas categorías o tipologías, es decir, existen distintas
3. agriculturas campesinas, familiares y comunitarias dependiendo de las particularidades territoriales (sistemas productivos predominantes, aspectos culturales socioeconómicos, entre otras).
4. Las actividades agropecuarias suelen complementarse con actividades no agropecuarias como el aprovechamiento de la biodiversidad, las artesanías, el turismo rural y el desarrollo de empleos temporales, entre otras.
5. Las familias y comunidades rurales cubren parcialmente sus necesidades de
6. autoconsumo y generan ingresos a través de múltiples formas y grados de articulación con los mercados de productos, servicios y factores a nivel territorial,
7. nacional e internacional.
8. Las actividades se realizan a través de emprendimientos familiares, asociativos solidarios.
9. Las redes y organizaciones de la ACFC tienen un rol importante en los procesos de
10. gestión territorial e incidencia política.
11. La tierra y el trabajo rural representan no solo un medio de producción, sino de
12. reproducción social.
13. Contribuye a la seguridad y soberanía alimentaria del país, fortalece el tejido social
14. de los territorios rurales, y en general dinamiza el desarrollo territorial.

La resolución 464 de 2017 también caracterizó las problemáticas generales que enfrentan los sujetos de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria en diez categorías: extensionismo rural; acceso y tenencia de la tierra; derecho a la alimentación; financiamiento; asociatividad; comercialización; gestión del agua; mujer rural; juventud rural; y cambio climático. Resulta fundamental que el Consejo Nacional de Economía Popular, conforme el mandato que se le otorgue mediante decreto, pueda analizar a la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria como un antecedente importante que ya viene caracterizando los cuellos de botella del crecimiento económico sostenible y las problemáticas sociales que se configuran en los territorios rurales colombianos.

Definición de Pequeño Productor Rural

El término pequeño productor ha sido uno de los principales vehículos para definir a los sujetos de política. Sin embargo, ¿Qué exactamente es un pequeño productor? ¿Qué tamaño tiene un pequeño productor? La referencia normativa del sector de Agricultura y Desarrollo Rural que atiende estas preguntas es la Resolución No. 7 del 2021 del Fondo de Financiamiento Agropecuario - Finagro “*Por la cual se modifica la Resolución 4 de 2021 por la cual se modifica y compila la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definen sus beneficiarios, condiciones financieras y se adoptan otras disposiciones.*” En dicho instrumento de política se dan las siguientes definiciones:

Pequeño productor de ingresos bajos. Se entenderá por pequeño productor de ingresos bajos la persona natural o jurídica, incluidas las pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, con ingresos brutos anuales hasta de mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (1.250 UVT), equivalentes en el

2021 a cuarenta y cinco millones trescientos ochenta y cinco mil pesos (\$ 45.385.000); y que además no cuente con activos totales superiores a once mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (11.250 UVT), equivalentes en el 2021 a cuatrocientos ocho millones cuatrocientos sesenta y cinco mil pesos (\$ 408.465.000).

Pequeño productor. Se entenderá por pequeño productor la persona natural o jurídica con ingresos brutos anuales mayores a mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (1.250 UVT), equivalentes en el 2021 a cuarenta y cinco millones trescientos ochenta y cinco mil pesos (\$ 45.385.000); y hasta tres mil quinientas Unidades de Valor Tributario (3.500 UVT) de ingresos brutos anuales, equivalentes en el 2021 a ciento veintisiete millones setenta y ocho mil pesos (\$ 127.078.000); y que además cuente con activos totales no mayores a once mil doscientos cincuenta Unidades de Valor Tributario (11.250 UVT), equivalentes en el 2021 a cuatrocientos ocho millones cuatrocientos sesenta y cinco mil pesos (\$ 408.465.000).

Así las cosas, se destaca este antecedente de política para nutrir la discusión teórica de cual es la “escala” de un sujeto de economía popular rural. Entendemos gracias al Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 que los sujetos de economía popular son aquellos de pequeña escala, sin embargo no existe una orientación posterior sobre cuales deberían ser los umbrales que definen los tamaños de dicha escala. Entonces, un punto de partida para esta discusión que deberá ser abordada en el Consejo Nacional de economía Popular es precisamente la Resolución No. 7 del 2021 del Fondo de Financiamiento Agropecuario - Finagro *“Por la cual se modifica la Resolución 4 de 2021 por la cual se modifica y compila la reglamentación del destino del crédito agropecuario y rural, se definen sus beneficiarios, condiciones financieras y se adoptan otras disposiciones.”*

Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos

Mediante la resolución 209 de 2020, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopto el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la economía Campesina Familiar y Comunitaria formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.3. del Acuerdo Final de Paz. En Colombia, **la Economía Campesina Familiar y Comunitaria (ECFC) presenta retos importantes en temáticas que deben ser abordadas de forma integral**, entre estas se resalta: a) transferencia tecnológica; b) accesos a activos productivos; c) reconocimiento de la economía del cuidado como sector productivo; d) financiamiento, e) gestión de riesgos agropecuarios, f) asociatividad, g) comercialización; h) Adecuación de Tierras; i) acceso y formalización de la tierra desde enfoques de género y étnico; j) extensión agropecuaria y rural involucrando la integración generacional desde enfoques interseccional y de género; k) **agroecología como alternativa al desarrollo convencional** para fortalecer la seguridad y soberanía alimentaria y el derecho humano a la alimentación.

Uno de los pilares del **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera – Acuerdo Final para la Paz** (Acuerdo Final, 2016), es su Punto 1., que establece la transformación estructural del campo mediante la **Reforma Rural Integral**. La ruta para mejorar la calidad de vida de quienes habitan la zona rural, según el Acuerdo es reconociendo el papel de la **Economía Campesina, Familiar y Comunitaria** en la seguridad y soberanía alimentaria -o el derecho progresivo a la alimentación-; la generación de empleos decentes y generación de ingresos que dignifiquen la vida de la sociedad rural. Aquí se reconoce la necesidad de formalizar la tierra,

fortalecer los sistemas productivos y organizativos de la población campesina y étnica lo que implica la formulación y puesta en marcha de los Planes de la Reforma Rural integral.

En la implantación de la RRI, el Acuerdo Final plantea la construcción de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, sus **apuestas van dirigidas a la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, la integración y el cierre de brechas urbano-rurales**. Se resalta que, el numeral 1.3.3.3 plantea el desarrollo de incentivos a la generación de ingresos a **través del Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria**. (Acuerdo Final, 2016)

Para dar cumplimiento a lo anterior se expide la Resolución 209 del 01 de septiembre de 2020 *“por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria - ECFC, formulado en cumplimiento a lo establecido en el Punto 1.3.3.3. del Acuerdo Final de Paz”*, esperando que este plan contribuya de manera significativa en la generación de ingresos de la ECFC, la **inclusión productiva**, la reducción de las brechas territoriales, urbano-rural, y de esta manera lograr un desarrollo rural sostenible y con equidad para todas y todos los colombianos (MADR, 2020).

El Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria expone que, en Colombia, más del 90% de la población rural es pobre o vulnerable, **la política social para las zonas rurales debe ir más allá de superar la pobreza e inclusión social y estar ligada a una política económica que genere ingresos y promueva la inclusión productiva**. Esta última se define como la situación en la que los pobladores, campesinos, pequeños productores, microempresarios y trabajadores rurales perciben ingresos remunerados, acceden al sistema de protección social y se integran exitosamente en todas las etapas de la cadena de producción, procesamiento y comercialización de sus actividades productivas.

Propone que, para lograr este propósito, es necesario identificar los obstáculos que impiden la generación de proyectos productivos rentables y sostenibles, así como proporcionar una remuneración adecuada para el trabajo y el emprendimiento individual o colectivo. **Estos desafíos incluyen superar fallas de mercado, restricciones de tamaño o ubicación territorial, acceso limitado a bienes públicos de calidad en zonas rurales, acceso restringido a productos financieros adecuados y dificultades en los procesos de comercialización**.

Aunque las actividades agropecuarias tienen el potencial de reducir la pobreza en las zonas rurales, pequeños productores enfrentan restricciones que limitan su participación en las cadenas de valor regionales, nacionales e internacionales. Se requiere cumplir estándares estrictos en aspectos como cultivo, cosecha, transporte, procesamiento y almacenamiento para acceder a estas cadenas.

En este contexto, la generación de ingresos se considera uno de los principales impulsores de la promoción social, ya que además de brindar el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos, ofrece a la población rural la oportunidad de acceder a los beneficios del crecimiento económico. **Además, la generación de ingresos debe crear condiciones para fortalecer el desarrollo productivo de la población a través del acceso a capital humano (educación y capacitación), capital social (asociatividad) y capital productivo gradual (activos, incluyendo servicios financieros, tierras y riego)**. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020)

El Plan expone la importancia del emprendimiento rural como un medio para generar ingresos en el marco del desarrollo económico y social, donde el emprendimiento rural puede ser individual o colectivo a través del desarrollo de modelos de negocio, asociatividad y comercialización para potenciar la productividad y sostenibilidad de las actividades económicas rurales.

El documento presenta tres ejes de acción y áreas de intervención del Plan Nacional para Apoyar la Generación de Ingresos y la Inclusión Productiva en el Medio Rural (PNgi_ECFC). Estos ejes son:

El emprendimiento rural como vehículo de generación de ingresos: El plan se enfocará en abordar las fases iniciales del emprendimiento rural, ya que es en la etapa de operación y puesta en marcha donde la mayoría de los emprendimientos no logran sostenibilidad. Para los emprendimientos en consolidación, se cuenta con políticas y mecanismos a nivel nacional y territorial relacionados con el desarrollo empresarial y productivo. El apoyo a los emprendimientos rurales debe estar alineado con las necesidades de desarrollo rural identificadas en cada territorio.

El tipo organizacional como punto de acceso habilitante: El plan tomará en cuenta el tipo de organización inicial del emprendimiento rural, ya sea individual, conglomerados no formales, asociaciones o empresas. Se busca identificar los lineamientos y estrategias a los que puede acceder cada tipo de organización y fomentar la transición hacia organizaciones formales, ya que la formalización organizacional permite acceder a una mayor oferta de servicios financieros y no financieros.

El desarrollo de factores de producción vinculados con la asociatividad y el financiamiento: El plan abordará el acompañamiento técnico en temas de asociatividad y financiamiento, desde la inclusión productiva hasta la gestión de riesgos financieros, de mercado, biológicos y climáticos. Otros factores de producción se desarrollan en otros planes de la RRI.

En resumen, el PNgi_ECFC se enfoca en promover el emprendimiento rural como generador de ingresos, considerando las particularidades territoriales y fomentando la formalización, así como el desarrollo de factores de producción relacionados con la asociatividad, financiamiento y comercialización. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2020)

El Plan en mención contempla ocho (8) estrategias principales para su fin:

1. **La provisión de recursos de capital semilla no reembolsables** que permitan el arranque exitoso de los proyectos productivos de las y los beneficiarios de distribución de tierras.
2. **La promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones de pequeños productores y productoras** y de los medianos productores y productoras con menores ingresos.
3. La adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario.
4. A la luz de lo acordado en el punto 1.1.6 sobre inembargabilidad e inalienabilidad, la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la economía campesina, familiar y comunitaria, y actividades complementarias, y con subsidios progresivos para los medianos productores y productoras con menores ingresos, orientados

a apoyar el derecho a la alimentación, la reconversión productiva y la generación de valor agregado.

5. Las líneas de crédito subsidiadas para la compra de tierra se otorgarán exclusivamente a los pequeños productores y productoras.
6. La promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades.
7. El fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos.
8. **Informar y acompañar prioritariamente a los pequeños productores y productoras rurales en el uso de los mecanismos de normalización de cartera**, que les permita retomar la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en sus predios para proteger su subsistencia.

En articulación con lo anterior, se presentan las apuestas de otros instrumentos de Política Pública para la generación de ingresos de las comunidades rurales:

Plan Marco de Implementación

Dentro de los compromisos adquiridos por el sector de Ambiente Desarrollo Sostenible dentro del Plan Marco de Implementación se encuentra trabajar en opciones de generación de ingresos e incentivos para las comunidades **que colindan o viven en áreas de manejo ambiental especial de acuerdo con las restricciones ambientales y la aptitud de uso del suelo**. Es decir que la clave de este proceso es la atención de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos hasta el 2030.

También se resalta la **estrategia de aseguramiento y normalización de cartera**, la cual facilita el diseño y promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en todas sus modalidades; además de un servicio de acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera para quienes así lo necesiten. La estrategia de capital semilla, acceso a financiamiento y aseguramiento y normalización de cartera hacen parte del Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria. (Plan Marco de Implementación, 2016)

El PMI también menciona como producto el servicio de gestión para la formulación de programas de generación de ingresos rápidos a través de la **atención de familias vinculadas al PNIS** con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplida, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. (Plan Marco de Implementación, 2016).

Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026

Dentro del sistema de protección social el Plan Nacional de Desarrollo menciona **la Superación de Situación de Vulnerabilidad para la reparación efectiva e integral de la población víctima del conflicto, con el objetivo de construir de manera conjunta con la población víctima soluciones duraderas y sostenibles**, fortaleciendo los mecanismos para la identificación de necesidades, focalización de beneficiarios acorde con las particularidades territoriales y el seguimiento de los resultados en la oferta del Estado orientada a garantizar los derechos a la vivienda y la generación de ingresos.

El PND expone también a través de un catalizador la *Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida* fortaleciendo la generación de ingresos para jóvenes a través del acceso a la educación posmedia de calidad, la promoción de las iniciativas productivas y las posibilidades de alianzas público-populares. (DNP, 2022-2026).

Además, visibiliza con la apuesta del Sistema Nacional de Cuidado el reconocimiento del cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de universalidad, corresponsabilidad social y de género, promoción de la autonomía, participación y solidaridad en el financiamiento. **También reconoce a la economía del cuidado no remunerado como sector productivo en la ruralidad**, destacando que el trabajo de cuidado no remunerado realizado al interior del hogar en zonas rurales, incluye el cuidado de sus miembros y las actividades domésticas, lo que será considerado para efectos de financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En relación con los servicios de cuidado, se buscará crear, ampliar y regular servicios que respondan a las necesidades de diferentes poblaciones, avanzando gradualmente hacia una cobertura universal. Estos servicios incluirán cuidado socio-sanitario, protección y promoción de derechos, desarrollo de capacidades y autocuidado. Además, **se brindarán servicios de formación, inclusión laboral y homologación de saberes para las personas cuidadoras no remuneradas, así como actividades de respiro para promover su bienestar**. Se garantizará la accesibilidad al transporte público, servicios sociales, seguridad mínima y protección social.

En el caso de las trabajadoras domésticas y cuidadoras remuneradas, se promoverá el trabajo decente y se implementará una estrategia de formalización laboral que incluye un Registro de Empleadores del Trabajo Doméstico administrado por el Ministerio de Trabajo. Se ofrecerán incentivos para la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social. Además, se establecerá un programa nacional de gestión de la salud y seguridad en el trabajo doméstico, incluyendo una estrategia de agrupamiento de hogares. Asimismo, **se diseñará una estrategia de inspección, vigilancia y control para los hogares que contraten servicios de cuidado**. Se fomentará y garantizará la negociación colectiva sectorial para todas las personas que trabajan en el sector de cuidados remunerados.

En esta línea el PND plantea que el Ministerio de Igualdad y Equidad en el marco del Sistema Nacional de Cuidado, creará, **fortalecerá e integrará una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades para personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas** así como servicios de cuidado y de desarrollo de capacidades para las personas que requieren cuidado o apoyo, a saber: niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores y demás poblaciones definidas por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Para promover la igualdad de género y el fortalecimiento de habilidades emprendedoras, se reforzarán los mecanismos de apoyo a proyectos productivos liderados por mujeres tanto en áreas urbanas como rurales. **Se continuará con el Fondo Mujer Emprende, adaptando su nombre y alcance, y su administración y orientación estarán a cargo de la Vicepresidencia.**

Se impulsará un programa piloto de empleos sostenibles dirigido específicamente a mujeres en actividades relacionadas con la conservación de cuencas hidrográficas y bosques, la transición hacia energías limpias y la economía circular. **A través de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y sus subcomisiones a nivel departamental y municipal, se establecerán espacios de debate para abordar temas relacionados con la promoción del trabajo digno y la generación de ingresos para las mujeres, con un enfoque especial en las mujeres rurales.**

Adicional, **el Gobierno Nacional establecerá el Consejo de la Economía Popular como una instancia de coordinación y formulación de una política pública para el fortalecimiento de la economía popular** bajo los siguientes pilares: (i) marco institucional para su inclusión socioeconómica y sociocultural que fortalezca su capacidad de generación de ingresos; (ii) reconocimiento, caracterización y visibilización de su magnitud y aporte a la sociedad tanto en las actividades económicas de mercado como no mercantiles o comunitarias; (iii) diseño de alianzas público – populares con el fin de establecer instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores; y (iv) procesos de participación vinculantes con actores de la EP, que reconozca sus realidades, y a partir de allí se formulen las políticas públicas que les beneficie.

El PND 2022 – 2026 plantea también **fortalecer los procesos de generación de ingresos, los circuitos cortos de comercialización, cadenas inclusivas y la agrologística**. Uno de los instrumentos es la promoción de la participación de organizaciones de pequeños productores, pescadores artesanales y de mujeres rurales en las compras públicas locales de alimentos. Desde el ámbito laboral y de generación de ingresos, **se adelantará un programa de equidad y no discriminación que deberá ser implementado en el sector privado y público**. Para avanzar en esta dirección se propondrán esquemas de fomento al empleo y protocolos de contratación incluyente con énfasis en la población transgénero en lo referente a los requisitos de cedulación y libreta militar.

El enfoque principal de este Gobierno será mejorar, priorizar y dirigir los recursos sociales hacia la población víctima, al mismo tiempo que **se crearán componentes específicos dentro de esta oferta para abordar los derechos socioeconómicos más desatendidos, como el derecho a la vivienda y a la generación de ingresos**. Estos derechos servirán como base para establecer soluciones a largo plazo que permitan reconstruir sus proyectos de vida.

Para lograr esto, se capacitará a la población víctima de acuerdo con sus necesidades y a las particularidades del territorio en el que se encuentren, con el objetivo de garantizar su autosuficiencia dentro de las soluciones a largo plazo. Además, se fortalecerá el acceso a la educación como un elemento fundamental para superar la pobreza y lograr la movilidad social en el futuro cercano.

En el caso de los pueblos y comunidades étnicas, es fundamental asegurar la disponibilidad y acceso a alimentos, teniendo en cuenta sus prácticas alimentarias basadas en su contexto cultural y territorial. Para lograr esto, se enfocarán en:

1. Garantizar y proteger el derecho a la autonomía alimentaria y reactivar los sistemas alimentarios y las economías propias de estos grupos.
2. Desarrollar proyectos que promuevan la generación de ingresos y la conexión de las economías locales con los mercados nacionales, regionales y mundiales.
3. Implementar programas sostenibles para mejorar progresivamente la situación alimentaria y nutricional de estos pueblos y comunidades.

Todo esto sentará las bases para una política alimentaria nutricional inclusiva, que considere la diversidad étnica y multicultural. Para lograrlo, se emplearán las siguientes estrategias: entrega de alimentos a domicilio, asistencia alimentaria a través de la distribución directa de mercados o bonos alimentarios, y fomento de la producción local mediante proyectos que promuevan la canasta básica familiar, teniendo en cuenta tanto alimentos nutritivos de la región como aquellos propios de cada pueblo y comunidad étnica.

Finalmente, con base en la información y seguimiento derivado de la implementación del Sistema Nación -al de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género se remitirá información a los programas de atención a población vulnerable encaminados a lograr autonomía económica y focalización, priorización, acceso y permanencia de las mujeres víctimas de violencias y en riesgo de feminicidio, a programas de educación formal y no formal, empleabilidad y oportunidades para la generación de ingresos, transferencias y beneficios para el acceso a vivienda digna, y toda la oferta de servicios de inclusión social vigentes. (DNP, 2022-2026)

Lineamientos de Política – Asociatividad Rural Productiva

Mediante la resolución 161 de 2021 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó los lineamientos de política pública para la asociatividad rural productiva buscando fortalecer la asociatividad como un medio de desarrollo económico social y ambiental de los territorios y los pobladores rurales buscando beneficiar especialmente a los pequeños y medianos productores y a los sujetos de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria. El ejercicio de definir los lineamientos de política pública de Asociatividad Rural Productiva parte de concretar una definición multisectorial de lo que es la asociatividad basándose en el concepto de *acción colectiva* que es coordinación de esfuerzos y acciones de las personas que persiguen objetivos comunes pero también de reconocer en términos prácticos como dicha acción colectiva puede ayudar a superar los cuellos de botella y las problemáticas del desarrollo rural alejándose de una visión de la asociatividad como un fin en sí mismo.

En términos prácticos la asociatividad es un medio para solucionar uno de los cuellos de botella presente en cualquier negocio rural que es la escala de producción. Cuando la escala de producción de un negocio es pequeña sus costos unitarios tienden a ser elevados, esto quiere decir que cuando el producto de un pequeño productor sale al mercado va a competir con productos que tienen costos unitarios mucho menores puesto que están siendo elaborados a partir de las economías de escala que tienen los grandes productores. Es precisamente la acción coordinada y la construcción de acuerdos sobre objetivos comunes lo que les permite a los pequeños productores construir economías de escala similares a las que tienen los grandes productores.

Son muchos los elementos que se necesitan para consolidar un negocio rural exitoso: acceso a tierra, acceso a insumos, acceso a capital financiero, acceso a mano de obra, acceso a conocimiento (*know-how*), sistemas de riego o drenaje, entre otros. Muchas veces un pequeño productor tendrá alguno de estos elementos, pero no todos al mismo tiempo. Por ejemplo, en Boyacá existe una forma tradicional de asociatividad no formal llamada la *compañía*, en esta modalidad un pequeño productor pone la tierra, la semilla y los agroinsumos mientras que otro productor pone la mano de obra para desarrollar un cultivar; a la final se reparten las utilidades de las ventas en partes iguales. Sólo el acceso integral a todos los activos y respectivas redes de cooperación y contactos les

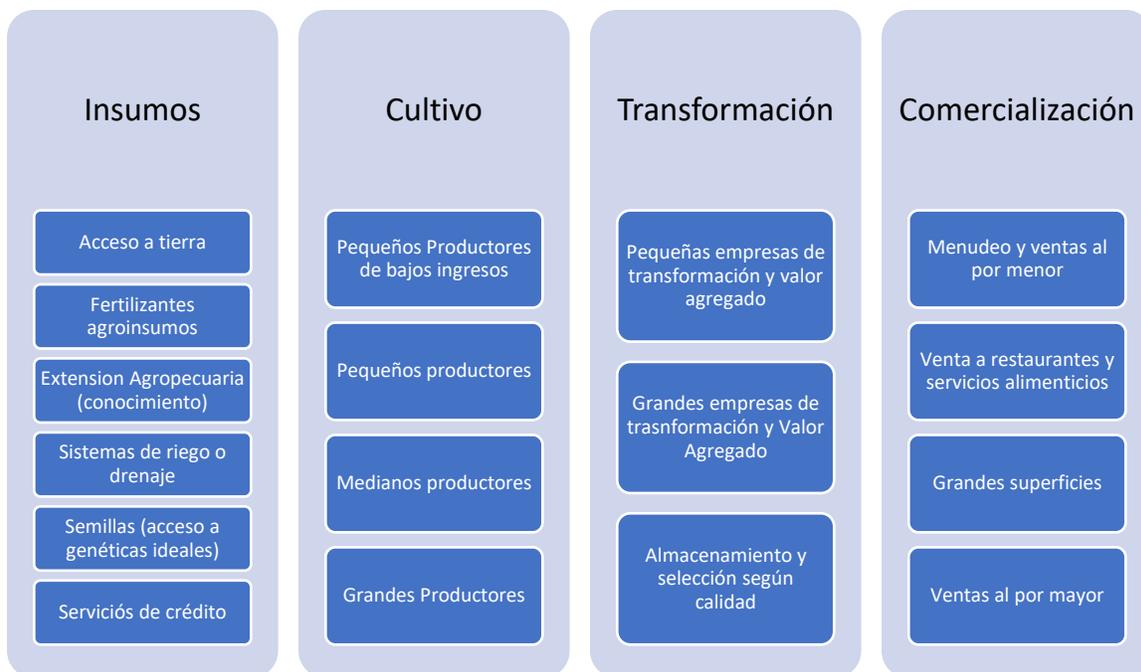
permitirán a los pequeños productores tener éxito en sus emprendimientos, basta con que falte un elemento para que la actividad económica no pueda monetizar los esfuerzos invertidos.

Los lineamientos de política pública definieron la asociatividad rural productiva así: *Proceso de trabajo colectivo, cohesión social e integración de recursos a través de diversas formas asociativas, que busca potenciar el desarrollo territorial mediante el incremento de la productividad y la sostenibilidad de las actividades económicas rurales*. Dicho proceso tiene diferentes etapas de desarrollo a saber incubación, inicio, desarrollo y madurez y dichas etapas no están definidas en términos de la edad de la organización sino por las capacidades operacionales y de producción y/o por su tamaño y complejidad.

Se destaca también el término acuñado por estos lineamientos de política pública denominado Asociatividad Agroempresarial Integrada la cual se refiere a los procesos de integración y encadenamiento entre organizaciones. Dicha coordinación puede ser horizontal como las confederaciones que aglomeran varias organizaciones de cultivadores de un mismo producto, o también puede ser una integración vertical que cuando se coordinan organizaciones que se desempeñan en diferentes eslabones de una misma cadena de valor (producción primaria, transformación, comercialización o producción de insumos).

Es precisamente cuando se logra construir economías de escala a través de integraciones verticales y horizontales que las actividades de los pequeños productores rurales de economía popular logran ser rentables y sostenibles en el tiempo. Adicionalmente, resulta fundamental dimensionar que la sostenibilidad de la actividad económica de un pequeño productor rural de la economía popular es tan fuerte como el eslabón más débil de la cadena de valor en la que se encuentra insertado. A continuación se presenta un esquema genérico de cadena de valor que permite visualizar gráficamente las relaciones que deben construir y mantener los pequeños productores dentro de una cadena de valor; dado que la mayoría de pequeños productores se ubican en el eslabón del cultivo deberán, a lo mínimo tener una relación con los proveedores de insumos y luego una relación con las empresas que les compran sus productos lo cual puede o no ser realizado a través de una empresa que agregue valor mediante actividades de transformación del producto primario.

Tabla 1. Estructura genérica de cadena de valor Agropecuaria



Fuente: Elaboración propia DDRS

La Tabla 1. permite apreciar las actividades o eslabones que la acción coordinada debe articular para que un producto agropecuario pueda ser producido, comercializado y consumido, entonces la asociatividad es precisamente el tejido social y empresarial a través del cual fluye recursos, capital y productos desde la finca a la mesa. El tipo de acuerdos que se establecen entre los individuos que actúan en cada eslabón pueden ser muy diferentes y diversos; por un lado, pueden coordinarse mediante acuerdos de palabra, contratos de compraventa, cartas de intención, memorandos de entendimiento que son vínculos que tienden a ser mas efímeros; pero por otro lado, también pueden consolidarse asociaciones, cooperativas, asociaciones de segundo o tercer nivel, empresas filiales o subsidiarias las cuales tienden a tener permanencia más larga en el tiempo. Así las cosas, se entiende que son fundamentales, en primera instancia, las habilidades blandas de negociación, comunicación y liderazgo, y luego, conforme maduran las organizaciones y escalan los compromisos, también se requieren habilidades de proyecciones de flujos de caja y perfeccionamiento de contratos.

Dada la importancia que tiene la asociatividad para la promoción, consolidación y crecimiento de la economía popular se destaca la importancia de que el Consejo Nacional de economía popular pueda retomar los objetivos específicos establecidos por el Ministerio de Agricultura mediante Los Lineamientos de Asociatividad Rural Productiva:

- 1) Articular, robustecer y divulgar la oferta público institucional para la asociatividad rural productiva
- 2) Facilitar la conformación de asociaciones autosostenibles, para que a través del trabajo colectivo sea posible resolver problemas de producción, comercialización y participación de decisiones relacionadas con el desarrollo rural
- 3) Fortalecer las capacidades organizativas, productivas y comerciales de las formas asociativas

Trabajo decente y economía popular

El concepto de economía popular debe ir de la mano y guardar estrecha relación con el trabajo decente, este último ha sido definido por la Organización Internacional del Trabajo como: *“resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres¹ .*

Este concepto reconoce al trabajo como fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad y como punto de convergencia de cuatro objetivos estratégicos (OIT, 1999), los criterios que se enciernen inmersos en el citado concepto son:

Crear empleo e ingresos, ya que sin un empleo productivo resulta vano pretender alcanzar un nivel de vida digno, el desarrollo social y económico y el pleno desarrollo personal. Los países deben promover crecimiento integrador con alto coeficiente de empleo, en el que la economía genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.

Garantizar los derechos de los trabajadores en general y en particular de aquellos trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor de sus intereses. En principios y derechos fundamentales en el trabajo existen cuatro categorías: libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo de derecho a negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Extender la protección social, para la inclusión social y la productividad al garantizar que hombres y mujeres disfruten de condiciones seguras en el trabajo, tiempo libre y descansos adecuados, teniendo en cuenta valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permita el acceso a una asistencia sanitaria adecuada.

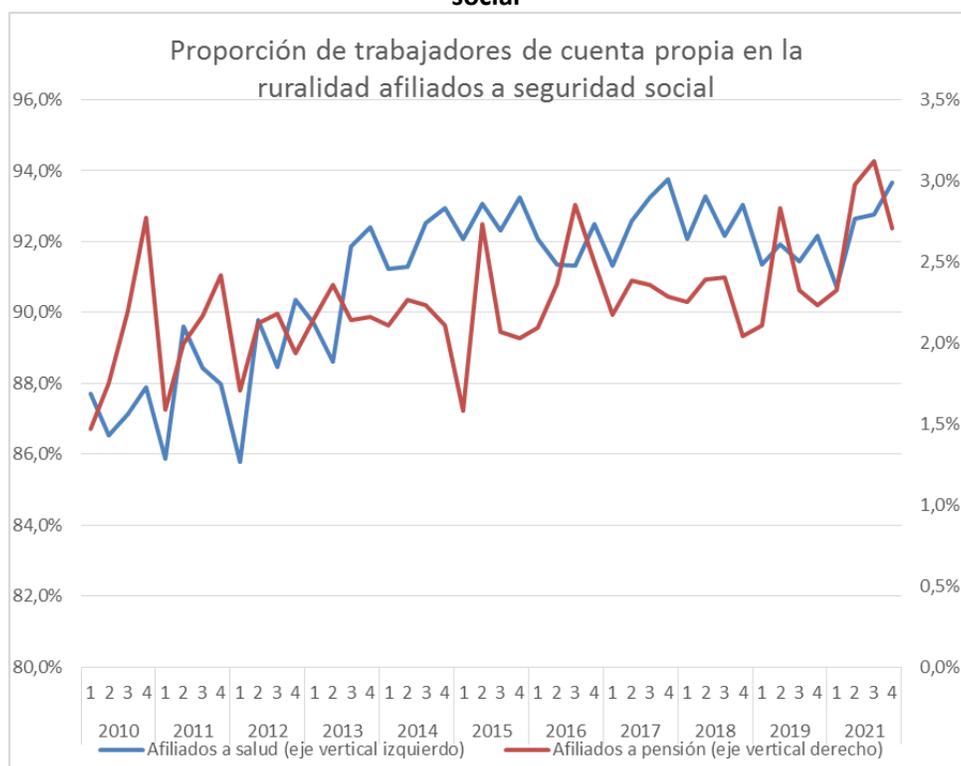
Promover diálogo social, incluyendo todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. Puede ser tripartito, donde gobierno interviene como parte oficial en el diálogo, o bien, bipartito donde relación es exclusiva de trabajadores y empresas, con o sin participación indirecta del gobierno. La participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para incrementar productividad, evitar conflictos en el trabajo y crear una sociedad cohesionada.”.

Los citados criterios que han sido definidos por la Organización Internacional del Trabajo – OIT- realizan un engranaje perfecto con los cinco pilares de la política pública que se pretende desarrollar denominada “trabajo digno y decente”, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, los cuales contarán con un enfoque diferencial y de género.

¹ Concepto de organización internacional del Trabajo consultado en:
<https://www.ilo.org/lima/temas/trabajo-decente/lang--es/index.htm>

En ese entendido, es claro que el trabajo decente lo que busca es garantizar las condiciones laborales justas y adecuadas, sobre todo busca garantizar la protección social. Sobre este punto, es importante precisar que teniendo en cuenta que la afiliación de los trabajadores cuenta propia o independientes es voluntaria, los que laboran en las zonas rurales no gozan de un acceso a la seguridad social de manera integral, ya que como podemos observar en la gráfica 1 alrededor del 94% de la población se encuentran afiliados al régimen subsidiado de salud y el 3% tiene una cobertura en de pensión. Es evidente que la afiliación a la salud es mucho más alta, porque es subsidiada.

Gráfica 1. Proporción de trabajadores de cuenta propia en la ruralidad afiliados a seguridad social



Fuente: Elaboración propia DDRS. Gran Encuesta Integrada de hogares 2021.

De acuerdo a este contexto, y con el fin de dar cumplimiento a uno de los pilares propuestos por el Gobierno Nacional para el diseño de la Política Pública, deberá concentrar sus esfuerzos en buscar y diseñar las alternativas que permitan que la Protección social y seguridad social sea extendida y cuente con cobertura adecuada e integral. Algunas de estas alternativas, como se desarrollan a continuación, se están abordando a través del Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, y del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Plan Nacional de Desarrollo y política de trabajo decente

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en su Transformación 2. Seguridad humana y justicia social, Pilar C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida, plantea la garantía del trabajo digno y decente como una de las condiciones

para transformar el aparato productivo y el mercado laboral. Dentro de las características de esta política se encuentran que tendrá en cuenta la particularidad de ciertos sectores, como las áreas rurales. A esto se suma la propuesta de cinco pilares para la política, a saber: i) Generación y protección de empleo e ingresos, ii) Protección social y seguridad social extendida con cobertura adecuada e integral, iii) Garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores, iv) diálogo social y v) coordinación nacional y territorial con atención diferencial.

Además, hay otras iniciativas, como la modernización del sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo, la modernización del empleo público y el desarrollo de lineamientos para el trabajo en zonas rurales. En lo que tiene que ver con la modernización del sistema de Inspección, Vigilancia y Control, las bases del Plan Nacional de Desarrollo proponen ampliar las inspecciones fijas y el número de inspectores, así como agilizar procesos a través de la inspección virtual y audiencias orales. Respecto a las áreas rurales se plantea mejorar la inspección móvil y diseñar un programa con énfasis en la ruralidad que permita la transición a la formalidad laboral.

Por último, en cuanto a trabajo decente y empleo rural en el campo colombiano se diseñará un modelo de aseguramiento y protección de riesgos laborales, se desarrollarán lineamientos para el trabajo en las zonas rurales y se buscará que los y las trabajadores accedan a los beneficios del sistema de subsidio familiar, y se fomentará el acceso al subsidio de vivienda. También es importante destacar que, a través de la estrategia CampeSENA, se busca certificar los conocimientos adquiridos durante la vida campesina y brindar atención diferencial e incluyente a la población campesina.

Algunos de los temas en mención quedaron consignados en la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo. Concretamente, el artículo 75 trata de la política pública de trabajo digno y decente, destacando la incorporación de un enfoque específico para las zonas rurales, en las políticas públicas de trabajo digno y decente que se formulen e implementen.

Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales

Es uno de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) acordado en el Punto 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Este plan, cuya implementación está a cargo del Ministerio del Trabajo, fue adoptado mediante la Resolución 2951 del 29 de diciembre de 2020; el mismo tiene por objeto “fortalecer el sistema de protección y seguridad social, con enfoque diferencial, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. Igualmente, fomentar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, para ayudar a superar la pobreza y la desigualdad de la población rural, promoviendo la integración y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad para alcanzar el bienestar de la población”².

² Tomado de: <https://siipo.dnp.gov.co/vistaciuddanodetallato/9>. Recuperado el 27 de marzo de 2023.

Durante la vigencia 2022³ el Plan reportó un avance del 95,2%, mientras que los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI), a cargo del Ministerio del Trabajo, más relacionados con el trabajo decente presentaron el siguiente comportamiento:

Código	Nombre	Avance 2019 - 2022
A.102	Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales.	132,83%
A.103	Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral	296,77%
A.105	Porcentaje de municipios con cobertura de inspección móvil del trabajo en áreas rurales.	118,57%
A.102P	Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales	146,55%
A.103P	Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral	N/D
A.105P	Porcentaje de municipios PDET con cobertura de inspección móvil del trabajo en áreas rurales.	105,83%

Sin embargo, es necesario indicar que además de los indicadores, el Plan también contempla estrategias cuyo avance es limitado, pues no supera el 25%. Entre estas se encuentran: i) Capacitación en obligaciones y derechos laborales a trabajadores agrarios y empresas y fomento de la cultura de formalización laboral, ii) fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y creación del sistema de inspección móvil, iii) garantía de protección social de los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse, y iv) promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores y trabajadoras del campo a través de formas asociativas.

Economía del Cuidado y su importancia en la Economía Popular

La mujer rural cumple un rol diferenciado y fundamental en la vida rural, no solo en las actividades productivas agropecuarias, sino en la economía del cuidado. La Economía del cuidado, que es el trabajo no remunerado que se realiza en el hogar en relación al mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o de la comunidad, y del mantenimiento de la fuerza de trabajo que si llega a ser remunerada es sustento fundamental de las actividades de economía popular. Es

³ Debido al cambio de gobierno y a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 recientemente aprobado, las entidades apenas están en el proceso de establecer las metas de indicadores del PMI y de los PNS para la vigencia 2023 – 2026. Por lo anterior y con el fin de contar con información completa, se recuperó la información para la vigencia 2022 o para el periodo 2019-2022.

gracias a esta economía del cuidado que se realiza en los hogares rurales que la mayoría de pequeños productores rurales de economía popular pueden realizar sus actividades económicas.

A nivel nacional, como antecedente se destaca la Ley 1413 de 2010⁴ que marca un hito estadístico en la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales. Este avance permitió dimensionar las brechas de género de la economía del cuidado, la contribución del trabajo de cuidado no remunerado realizado por las mujeres a la economía colombiana y promovió el desarrollo estadístico en la materia. El conjunto de operaciones estadísticas desarrolladas por el DANE y que dan cuenta de la importancia de la economía del cuidado para la sostenibilidad de la vida en el país son la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC), la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), específicamente el módulo ‘otras formas de trabajo’, la Medición de Pobreza de Tiempo e Ingresos y otras herramientas estadísticas pedagógicas como el Simulador del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado.

Así mismo, desde el año 2014, los distintos planes nacionales de desarrollo han establecido medidas para el avance de un sistema nacional de cuidado. En las bases del PND 2014-2018 se dispuso la creación de las bases institucionales, técnicas y económicas, para desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados a partir de lo establecido en la Ley 1413 de 2010 y la definición de una Agenda Nacional sobre Economía del Cuidado. Por su parte, en la Ley 1955 de 2019 crea, en su artículo 222, el Sistema Nacional de Mujeres y se establece en su último inciso el seguimiento a la política pública de cuidado que se construirá bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado, teniendo en cuenta los enfoques de género e interseccional para el reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y de cuidado remunerado y no remunerado.

Dentro de estos avances también se encuentra la identificación de la mejora institucional necesaria para la puesta en marcha de un sistema nacional de cuidado. Para ello, se reconoce la intersectorialidad como la principal característica de este sistema la cual, contribuye efectivamente a la garantía de los derechos de las personas sujetas de cuidado, asistencia o apoyo, así como de las personas cuidadoras. En el año 2013, se expidió el Decreto 2490⁵ que crea la Comisión intersectorial para la Inclusión de la Información sobre Trabajo de Hogar no Remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, integrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Departamento para la Prosperidad Social. En el año 2022, por medio del Decreto 1228 de 2022⁶, se crea la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado que establece avances en el diagnóstico de la situación de las personas que requieren cuidado o apoyo en el país. El DNP ha avanzado en la identificación de los sistemas e instancias de distintos sectores del sector público con los cuales se articularía el sistema nacional de cuidado soportadas en legislación nacional. Entre

⁴ Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

⁵ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, que ordena la Ley 1413 de 2010.

⁶ Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado y se dictan disposiciones para su funcionamiento.

estas se destaca, la Ley 1098 de 2006⁷, la Ley 1804 de 2016⁸, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la Ley Estatutaria 1618 de 2013⁹, el Sistema Nacional de Discapacidad, la Ley 1251 de 2008¹⁰, el Consejo Nacional de Adulto Mayor, el Sistema de Protección Social y la Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres establecida en el Documento CONPES 4080 publicado en el 2022¹¹.

En el año 2023, se crea el Sistema Nacional de Cuidado promulgado en el artículo 6 de la Ley 2281 de 2023. El establecimiento del Sistema en el marco de la creación del nuevo ministerio ofrece un propósito superior de política enmarcado en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas, sociales, el impulso del goce del derecho a la igualdad, el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad y la defensa de los sujetos de especial protección constitucional de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, como lo establece el artículo 3 de la mencionada norma. El Sistema Nacional de Cuidado busca reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, a través de un modelo corresponsable entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad. Con lo anterior, se contribuye a la construcción de una nueva organización social de cuidados y a la garantía de los derechos de las personas cuidadoras.

Este importante avance se refuerza en la Ley 2294 de 2023 que expide el PND 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida¹². Esta normativa establece tres artículos relacionados. El artículo 106 establece la creación de servicios de cuidado para las personas que requieren cuidado y servicios para las personas cuidadoras. El artículo 84, por su parte, establece que el trabajo de cuidado no remunerado debe ser considerado como una actividad productiva en el sector rural y el artículo 72 crea el Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial dirigido a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional a través de, entre otras líneas, iniciativas locales de cuidado, incluyendo el cuidado comunitario y el fortalecimiento y articulación de la red territorial del Sistema Nacional de Cuidado. Se destaca también la Ley 2297 de 2023¹³ que establece medidas para la garantía de los derechos de las personas cuidadoras o asistentes personales. Esta ley dispone medidas en beneficio de las personas cuidadoras o asistentes personales en materia de formación, educación, emprendimiento, generación de ingresos, empleo y atención en salud.

⁷ Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

⁸ Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

¹⁰ Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.

¹¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>.

¹² Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

¹³ Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones.

A nivel territorial, ciudades como Bogotá¹⁴, Cali¹⁵ y Bucaramanga cuentan con sistemas locales de cuidado creados y con distintos niveles de avance en su implementación. Otras ciudades como Medellín y Manizales tienen sistemas locales de cuidado en proceso de consolidación y municipios como Pasto, Villavicencio, Valledupar, Buenaventura y Tunja reconocen el trabajo de cuidado que realizan principalmente las mujeres por medio de regulaciones y la creación e implementación de políticas y programas que buscan la garantía de derechos a personas que requieren cuidado y de las personas cuidadoras. El Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá es el más avanzado en el país. Los servicios ofrecidos operan en dupla, de manera sincrónica y se implementan a través de cuatro modalidades territoriales: (i) manzanas de cuidado; (ii) unidades móviles de cuidado, destinadas al sector rural; (iii) cuidado casa a casa; (iv) unidades operativas de cuidado (centros día y noche, jardines, centros proteger, entre otros)¹⁶.

A nivel internacional, se destaca el compromiso de Colombia en el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y las distintas disposiciones internacionales en cuanto a la garantía de los derechos de las personas cuidadoras y de las que requieren cuidado o apoyo. La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, los objetivos número 5 *Igualdad de Género* y 8 *Trabajo decente y crecimiento económico* resaltan la importancia de la igualdad de género como un derecho humano fundamental y del trabajo decente para aumentar los estándares de vida y lograr un mundo pacífico, próspero y sostenible. Así mismo, se destacan las recomendaciones 16 y 17 emitidas por la CEDAW en 1991 y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995. Además, se reitera el compromiso en el cumplimiento de la Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo sobre trabajadoras/es domésticas/os ratificada por el país mediante la Ley 1595 de 2012¹⁷. En relación con las personas que requieren cuidado o apoyo, asistencia o apoyo se destacan la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Interamericana para la Protección de las Personas Mayores ratificada recientemente por Colombia mediante la Ley 2055 de 2020¹⁸. Todas estas disposiciones reconocen la importancia de los instrumentos legislativos internacionales que justifican la creación e implementación de un Sistema Nacional de Cuidado que contribuya en la garantía de los derechos de las personas cuidadoras y de aquellas que requieren cuidado o apoyo.

A nivel regional, la creación de un Sistema Nacional de Cuidado se desarrolla en un contexto de especial importancia para Latinoamérica que promueve la sostenibilidad de la vida. En la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en 2022 y organizada por la Comisión Económica para América Latina, los Estados miembros reconocieron la injusta distribución del uso del tiempo y la organización social de los cuidados que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, en particular a las que viven en contextos de pobreza, a las niñas,

¹⁴ Institucionalizado por medio del Acuerdo 823 de 2023.

¹⁵ Creado con el Decreto 0304 de 2023.

¹⁶ Para más información consultar: <https://manzanasdelcuidado.gov.co/>.

¹⁷ Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)”, adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 16 de junio de 2011.

¹⁸ Por medio de la cual se aprueba la «Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores», adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015.

adolescentes, jóvenes, y mujeres mayores, y a las mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, con discapacidad, privadas de la libertad, que viven con VIH, migrantes y refugiadas, así como a las personas LGBTI+, entre otras (CEPAL, 2022). Además, se estableció el compromiso de adoptar marcos normativos que garanticen el derecho al cuidado a través de la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidado desde las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, y que incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad en el territorio (CEPAL, 2022).

Mecanismos para la implementación de la Política

Proyectos de inversión del Programa 1702 – Inclusión Productiva de Pequeños Productores Rurales

Cada vigencia el Sector de Agricultura y Desarrollo Rural apropia el presupuesto indicado mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación que sanciona el Senado de la República. Para el 2023 el Sector de Agricultura y Desarrollo Rural apropio \$4.2 billones de pesos en total. Ahora bien, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) establece en su artículo 18 el principio de especialización del gasto de la siguiente manera: *“Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”*. Dicha especialidad del gasto se define mediante el Manual de Clasificación Programático del Gasto Público donde se describen los programas presupuestales estableciendo una orientación clara para las erogaciones públicas. Para el caso de la Economía Popular Rural se destaca el programa presupuestal 1702 Inclusión Productiva de Pequeños Productores Rurales de la siguiente manera:

“Descripción: orientado a las intervenciones integrales para el mejoramiento de las capacidades productivas, organización, acceso a activos y mercados; conducentes a la generación de ingresos sostenibles de pequeños productores rurales y campesinos.

Elementos constitutivos

- Provisión y fortalecimiento de activos rurales: disposición de activos (capital semilla, insumos, maquinaria, infraestructura productiva de cosecha y postcosecha) básicos para iniciar un proceso productivo agropecuario

- Fortalecimiento de capacidades productivas, asociativas y de negociación: generación de conocimientos y capacidades de los productores rurales para fortalecer su interdependencia, capacidades administrativas, y de gestión financiera de tal manera que les permita mejorar sus posibilidades de acceso a activos y su posición en el mercado.

- Fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico integral: acciones en acompañamiento técnico a pequeños productores rurales. El acompañamiento técnico incluye además de la capacitación en temas productivos, el acompañamiento en el eslabón de comercialización y buenas prácticas agropecuarias.” (DNP, 2020)

El programa presupuestal 1702 de Inclusión Productiva de Pequeños Productores Rurales apropió \$475.188 millones de pesos y se implementa a través de nueve proyectos de inversión del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural. Cada uno de estos proyectos de inversión se caracteriza por invertir primero en el diseño de planes de negocio para luego proporcionar una cofinanciación o capital semilla para que los emprendedores inicien sus actividades productivas; todos también cuentan con servicios de acompañamiento al emprendimiento y fortalecimiento socio empresarial. A continuación, se describe cada uno de estos.

Fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones, en el territorio Nacional

Objetivo: Fortalecer las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios.

Presupuesto Solicitado 2023: \$11.178 millones

Beneficiarios totales: 20.498 personas 244 organizaciones

Cómo funciona: A través del proyecto se realizan talleres de formación y sensibilización sobre los beneficios y costos derivados de iniciar procesos asociativos para la producción. También se realizan capacitaciones socio-empresariales a asociaciones constituidas beneficiarias de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.

Objetivos Específicos:

- Incrementa los conocimientos de pobladores rurales sobre los beneficios, los costos y las responsabilidades derivados de los procesos asociativos y de participación
- Facilita el acceso a la formación en competencias psicosociales asociativas
- Facilita el acceso a formación en competencias administrativas y empresariales

Metas

Productores beneficiados con estrategias de fomento de asociatividad: 11.308

Servicio de asesoría para el fortalecimiento a asociaciones: 244

Implementación de estrategias de inserción de la población rural a procesos colectivos económico sociales que inciden en el desarrollo rural sostenible de los territorios, nivel nacional

Objetivo: Aumentar la inserción de la población rural a procesos colectivos económico sociales que inciden en el desarrollo rural sostenible de los territorios

Presupuesto solicitado 2024: \$35.339 millones

Beneficiarios: 91.760 personas y 2.376 organizaciones

Como funciona: A través del proyecto se realizan talleres de formación y sensibilización sobre los beneficios y costos derivados de iniciar procesos asociativos. Se realizan capacitaciones a asociaciones beneficiarias de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural. Asimismo, también se realizan capacitaciones en capacidades de comercialización y acompañamientos a procesos de encadenamiento comercial tanto a individuos como a organizaciones.

Objetivos específicos:

- Fortalecer las competencias organizacionales asociativas de los productores rurales
- Aumentar el acceso de las organizaciones de productores agropecuarios y rurales a canales de comercialización y servicios especializados no cofinanciados por proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.

Metas

Fomento a la asociatividad: 26.640 productores

Asociaciones fortalecidas: 576

Estrategias de sostenibilidad: 11.200 productores

Apoyo a comercialización: 50.000 productores

Capacitación en comercialización: 2.000 productores

Apoyo para la estructuración y cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a nivel nacional

Objetivo: Incrementar la inclusión productiva de la población rural

Presupuesto Solicitado 2024: \$347.746 millones

Beneficiarios totales: 87.129 productores

Cómo funciona: A través del proyecto se financian servicios de estructuración de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR) así como el servicio de cofinanciación de los PIDAR ya estructurados donde la organización beneficiaria debe poner una contrapartida.

Dado que la ejecución supera la anualidad, se constituyen fiducias públicas que guardan los recursos del proyecto productivo y se realizan desembolsos conforme las decisiones de un comité del PIDAR donde participa la asociación beneficiaria y la ADR.

De igual manera se financia el acompañamiento a los Planes Integrales de Desarrollo Rural Departamentales que se concretan en PIDAR de gran Escala.

Objetivos específicos:

Fortalecer la capacidad técnica y financiera para formular y estructurar proyectos por parte de los productores rurales

Fortalecer la capacidad para ejecutar proyectos por parte de los productores rurales

Metas:

Proyectos estructurados 613

Proyectos cofinanciados 613

Optimización de la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional

Objetivo: Optimizar la generación de ingresos sostenibles de los productores rurales a nivel nacional

Presupuesto Solicitado 2023: \$297.036 millones

Beneficiarios totales: 23.806 productores

cómo funciona: A través del proyecto se financian servicios de estructuración de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR) así como el servicio de cofinanciación de los PIDAR ya estructurados donde la organización beneficiaria debe poner una contrapartida.

Dado que la ejecución supera la anualidad, se constituyen fiducias públicas que guardan los recursos del proyecto productivo y se realizan desembolsos conforme las decisiones de un comité del PIDAR donde participa la asociación beneficiaria y la ADR.

De igual manera se financia la elaboración y el acompañamiento a los Planes Integrales de Desarrollo Rural Departamentales que se concretan en PIDAR de gran Escala.

Objetivos específicos:

Fortalecer la apropiación de los instrumentos de planeación agropecuaria con enfoque participativo.

Ampliar el acceso a componentes productivos.

Metas:

Numero de Planes Integrales de desarrollo Rural elaborados = 11

Número de Planes Integrales de desarrollo Rural acompañados = 32

Proyectos estructurados 613

Proyectos cofinanciados 613

Fortalecimiento Del Modelo de Apoyo a Alianzas Productivas del Sector Agropecuario a Nivel Nacional

Objetivo: Fortalecer los Agronegocios de Pequeños Productores Agropecuarios a Nivel Nacional

Presupuesto Solicitado 2023: \$35.500 millones

Beneficiarios totales: 28,480

Como Funciona: El proyecto apoya a los pequeños productores en la estructuración de iniciativas de agronegocios fortaleciendo su proceso asociativo y gestionando un vínculo comercial con una empresa ancla que compra sus productos. También realiza un acompañamiento a los agronegocios gestionados.

Objetivos Específicos:

Apoyar a los pequeños productores en la estructuración de iniciativas de agronegocios

Promover el acceso integral a instrumentos en el desarrollo de agronegocios de pequeños productores agropecuarios.

Metas:

Unidades Productivas beneficiadas con servicio de acompañamiento empresarial = 712

Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional (El Campo Emprende)

El Proyecto "Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: Confianza y Oportunidad" **es una iniciativa financiada conjuntamente por el Gobierno de Colombia y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)**. Este proyecto se rige por el Convenio de Financiación N° I-871-CO/E-10-CO, firmado el 27 de septiembre de 2012. Dicho convenio establece los aspectos técnicos, administrativos y financieros que regulan la implementación del proyecto, en cumplimiento del concepto favorable emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3709) el 4 de noviembre de 2011.

Lo tema más relevantes del abordaje del proyecto de inversión se mencionan a continuación:

1. **Los municipios seleccionados por el Proyecto** son áreas afectadas por conflictos anteriores, donde se ha perdido la confianza y la cohesión social, y **donde hay una gran cantidad de personas afectadas por el conflicto y en situaciones de vulnerabilidad**.
2. **La población objetivo del Proyecto consiste en familias rurales que viven en condiciones de extrema pobreza**. Esto incluye a pequeños agricultores, campesinos, comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, familias encabezadas por mujeres, jóvenes rurales y familias rurales desplazadas debido a circunstancias forzosas.
3. El objetivo del Proyecto es **fortalecer los procesos de asociación en torno a iniciativas productivas establecidas por grupos de al menos 15 familias**. Estos grupos pueden ser tanto informales (sin una entidad legal) como formales (con una personería jurídica), y recibirán apoyo para la identificación, implementación, fortalecimiento y formalización de sus iniciativas productivas.
4. El Proyecto **respalda iniciativas productivas relacionadas con la seguridad alimentaria, la agricultura, la agroindustria, la artesanía, el turismo y otros servicios rurales**.

Durante el año 2017, el Proyecto entró en su etapa final de ejecución, y se estableció el 31 de diciembre de 2017 como la fecha de cierre. Por esta razón, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) presentó una solicitud de extensión del Proyecto al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por un período de tres años (2018-2020). El FIDA respondió positivamente a esta solicitud el 29 de noviembre de 2017. Para solicitar la prórroga, se adquirieron los conceptos favorables del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas instituciones expresaron su apoyo a la solicitud de extensión, y sus opiniones formaron parte integral de la solicitud presentada al FIDA.

Como parte de la aprobación de la extensión del Proyecto, el FIDA elaboró un documento de análisis y recomendaciones con el objetivo de mejorar la ejecución y lograr los objetivos y resultados establecidos en el Marco Lógico. Estas recomendaciones abordaron aspectos relacionados con la estrategia de ejecución, la focalización geográfica y social, la gestión financiera y administrativa, así como el seguimiento y evaluación. La implementación de estas recomendaciones no solo implicó acciones desarrolladas y desarrolladas en el último trimestre de 2017, sino también una actualización en la estrategia y en la hoja de ruta del Proyecto. Esta actualización se acordará con el FIDA al finalizar el mes de abril de 2018.

El Proyecto forma parte de un importante esfuerzo del gobierno nacional para abordar la grave situación de desigualdad y pobreza en las áreas rurales de 134 municipios del país. Su objetivo es mejorar las condiciones de vida, ingresos y empleo de 50.000 familias que viven en extrema pobreza en zonas rurales de Colombia. **Se enfoca en pequeños agricultores, comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, mujeres jefas de hogar, jóvenes y familias rurales desplazadas y víctimas del conflicto.**

Esta situación de desigualdad ha llevado a una gran **debilidad en las capacidades productivas de la población rural en extrema pobreza.** Esta situación se agrava debido a la **dificultad que enfrentan las comunidades más vulnerables para acceder a asistencia técnica, activos financieros y productivos.** Además, hay un bajo nivel de capacidades de desarrollo de locales y una ruptura del tejido social en las áreas más afectadas por el conflicto armado en Colombia. Otros factores que contribuyen indirectamente a esta problemática incluyen la falta de oferta institucional con un enfoque diferencial y territorial, y la falta de una coordinación efectiva entre los actores a nivel nacional, territorial y local.

Según el diseño del proyecto y el Marco Lógico acordado con el FIDA, **se espera que al finalizar el proyecto se logre contribuir a mejorar las condiciones de vida, los ingresos y el empleo de las familias rurales en extrema pobreza en las regiones más pobres de Colombia.** Los impactos directos del proyecto en las condiciones de vida se manifestarán de las siguientes formas:

- i) Aumento de los ingresos a través de la **mayor producción, productividad y ventas de productos en los mercados, ya sea de forma individual o colectiva.**
- ii) Generación de nuevos empleos en torno a las iniciativas productivas.
- iii) El proyecto abordará la **seguridad alimentaria mediante acciones que mejorarán la capacidad productiva de la población,** aumentarán los excedentes de producción y contribuirán a la **reducción de la desnutrición infantil.**

El proyecto se compone de **tres componentes principales** y la gestión y coordinación de sus actividades. Estos componentes son:

- a) Formación de capital social asociativo y desarrollo empresarial
- b) Desarrollo y fortalecimiento de los activos financieros rurales
- c) Gestión del conocimiento, capacidades y comunicaciones.

Fortalecimiento de las competencias institucionales para la formulación, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo rural integral vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales a nivel nacional.

El proyecto busca mejorar los procesos de formulación, seguimiento, implementación y evaluación de la política de desarrollo rural, en articulación con los instrumentos diseñados para tal fin facilitando el cumplimiento de la Reforma Rural Integral y en construcción conjunta con las poblaciones campesinas y étnicas.

Objetivo: Fortalecer las competencias institucionales para la formulación, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo rural integral vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales.

Objetivos específicos:

- Promover la adopción de lineamientos encaminados a la coordinación interinstitucional y con las instancias de participación que impulsen el desarrollo rural integral vinculando a comunidades campesinas, étnicas y demás actores rurales.
- Promover mecanismos para el uso eficiente de la información en el ciclo de las políticas públicas de desarrollo rural integral que propicie las sinergias en la consecución de información estratégica con enfoque diferencial

Enfoques:

- Enfoque Diferencial: particularidades territoriales, poblacionales de la población rural campesina y étnica.
- Mujer Rural: El proyecto tiene una priorización hacia la población de mujeres rurales, campesinas y étnicas.
- Jóvenes: El proyecto tiene una priorización en la población de jóvenes rurales.
- Población Campesina: El proyecto tiene una priorización en la población campesina.
- Dimensión territorial
- Dimensión cultural
- Dimensión productiva
- Dimensión asociativa

Fondo de Fomento para las mujeres rurales – FOMMUR

Objetivo: Apoyar planes, programas y proyectos de las actividades rurales establecidas en el artículo 3 de la Ley 731 de 2002, o la norma que lo sustituya, **incluyendo la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva** facilitando la incorporación y consolidación de las mujeres rurales, priorizando a las de bajos recursos y sus organizaciones, dentro de la política económica y social del país.

- Enfoques del Fondo
- ✓ Enfoque diferencial: Reconoce que existen contextos territoriales que afectan a las poblaciones que han sido vulneradas, marginadas y discriminadas **priorizando a las mujeres rurales de bajos recursos y de baja capacidad de generación de ingresos o excluidas de las actividades económicas, con pertenencia étnica, víctimas del conflicto, con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, personas mayores**, entre otras. (MADR, 2023)
- ✓ Enfoque de género: **Analiza y describe las diferencias y experiencias de las personas en función de su sexo, identidad y roles sociales**. Busca comprender las implicaciones económicas, políticas, psicológicas, culturales y legales de estas diferencias, identificando las brechas y patrones de discriminación. (MADR, 2023)

- ✓ Enfoque de derechos: Reconoce a las mujeres rurales como sujetas de derechos, lo que indica que el Estado debe implementar acciones para el ejercicio pleno y permanente de los mismos. (MADR, 2023)
- ✓ Enfoque de interseccionalidad: Articula y analiza las características territoriales e identitarias y las relaciones de poder inmersas en las mismas. (MADR, 2023)
- ✓ Enfoque territorial: **Considera las particularidades territoriales, sociales, económicas, ambientales, culturales y étnicas.** Busca articular el mejoramiento de las condiciones de vida y la autonomía económica de las mujeres rurales, priorizando las propuestas que vinculen el empoderamiento económico e integren a las mujeres a la economía productiva y a la toma de decisiones sobre el desarrollo rural de sus territorios. Por tanto, se buscará que los planes, programas, proyectos, incentivos, apoyos, compensaciones, divulgaciones o capacitaciones de actividades rurales a cofinanciar por el FOMMUR presenten un amplio cubrimiento territorial, para lo cual, el Comité Directivo recomendará los territorios priorizados para cada año o convocatoria conforme al artículo 2.1.6.2.3. del Decreto 1071 de 2015, considerando indicadores de desarrollo como pobreza o desempleo, entre otros. (MADR, 2023)
- ✓ Enfoque participativo: Establece mecanismos y espacios para garantizar la participación equitativa y efectiva de las mujeres rurales de organizaciones rurales mixtas o integradas en su totalidad por mujeres y de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, comunidades indígenas y el Pueblo Rrom.
- ✓ Enfoque de economía de cuidado: La Ley 2294 de 2023 - Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", **reconoce el trabajo no remunerado de cuidado en los hogares rurales como una actividad productiva a través del artículo 84.** Esto significa que el cuidado de los miembros del hogar y las tareas domésticas realizadas en áreas rurales se consideran actividades que pueden recibir financiamiento para proyectos a través de las entidades relacionadas con la Agricultura y el Desarrollo Rural, dependiendo de los recursos disponibles en el presupuesto de mediano plazo en el marco de gasto. (MADR, 2023)

El FOMMUR será un mecanismo para reconocer la labor de las mujeres y buscará disminuir en los hogares (especialmente a las mujeres) la responsabilidad exclusiva de realizar Trabajos Domésticos y de Cuidados No Remunerados -TDCNR permitiendo de esta forma su integración a las dinámicas sociales y económicas del desarrollo de los territorios. Incluir un enfoque de la economía del cuidado implica reconocer que existen diferencias en las cargas de cuidados asociadas a los roles y estereotipos de género, resaltando la corresponsabilidad que tienen los distintos actores de la sociedad -liderados por el Estado- para su provisión generando una efectiva reducción y redistribución. (MADR, 2023).

- Beneficiarias:
 - i. Las mujeres rurales, individualmente considerada, que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, ejerza una actividad productiva relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada. Lo anterior, en el marco de lo enunciado en el artículo 3 de la Ley 731 de 2002, el artículo 84 de la Ley 2294 de 2023, así

como el Decreto 1071 de 2015 o las normas que los sustituyan, modifiquen o adicionen, y demás normas concordantes y vigentes. (MADR, 2023)

- ii. Las mujeres rurales que hacen parte de organizaciones legalmente constituidas o no, sean estas organizaciones rurales mixtas o integradas en su totalidad por mujeres, y cuyo objeto y propósito sea desarrollar las actividades productivas rurales enunciadas en el artículo 3 de la Ley 731 de 2002, el Decreto 1071 de 2015; así como del artículo 84 de la Ley 2294 de 2023; o las normas que los sustituyan, modifiquen o adicionen, y demás normas concordantes y vigentes. (MADR, 2023). Cuando se trate de organizaciones rurales mixtas conformadas por hombres y mujeres, el porcentaje de mujeres en estas organizaciones debe ser mínimo del treinta por ciento (30%) y contar en su junta directiva o instancias de dirección y toma de decisiones, con por lo menos, a una mujer rural. En todo caso, las iniciativas de las cuales son beneficiarias las organizaciones mixtas deberán ser lideradas por las mujeres rurales de la misma. (MADR, 2023)
- iii. Mujeres rurales pertenecientes a pueblos, comunidades o grupos étnicos, debidamente registrados ante el Ministerio del Interior de conformidad con el Decreto 1066 de 2015, que desarrollen actividades productivas rurales contempladas en el artículo 3 de la Ley 731 de 2002, el artículo 84 de la Ley 2294 de 2023, así como el Decreto 1071 de 2015 o las normas que los sustituyan, modifiquen o adicionen, y demás normas concordantes y vigentes. (MADR, 2023)

Líneas de cofinanciación:

- ✓ Línea 1. Apoyo de planes, programas y proyectos de actividades rurales presentados por organizaciones de mujeres rurales u organizaciones mixtas, legalmente constituidas o no, y por pueblos, comunidades o grupos étnicos debidamente registradas ante el Ministerio del Interior, hasta por el noventa por ciento (90%) del valor total de cada iniciativa y cuyo monto solicitado no supere el diez por ciento (10%) del total de recursos asignados a la línea. El valor del aporte social como contrapartida dado por la organización o grupo étnico postulante podrá ser en especie, servicios o dinero y no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del valor total del plan, programa o proyecto. (MADR, 2023)
- ✓ Línea 2. Apoyo de planes, programas y proyectos para mujeres rurales presentados por departamentos y municipios, hasta por el ochenta por ciento (80%) del valor total de cada iniciativa y cuyo monto solicitado no supere el veinte (20%) del total de recursos asignados a la línea. El valor del aporte social como contrapartida deberá ser dado por los departamentos o municipios postulantes de la iniciativa y esta solo podrá ser en dinero y por un monto no inferior al veinte (20%) del valor total del plan, programa o proyecto. (MADR, 2023)
- ✓ Línea 3. Financiación u otorgamiento de incentivos, apoyos y compensaciones a mujeres rurales, individualmente consideradas, hasta por el monto de 6.5 S.M.M.L.V. (MADR, 2023)
- ✓ Línea 4. Financiación de hasta del cien por ciento (100%) de iniciativas de divulgación y capacitación presentadas por organizaciones de mujeres rurales u organizaciones mixtas, legalmente constituidas o no, por pueblos, comunidades o grupos étnicos debidamente registrados ante el Ministerio del Interior, por departamentos y municipios, entidades del Gobierno nacional o terceros interesados en asuntos de mujer rural, en temas relacionados con la inclusión financiera; promoción y formulación de planes, programas y proyectos de

actividades rurales; asistencia técnica, comercial y gerencial de planes, programas y proyectos en ejecución; y la creación, promoción y fortalecimiento de formas asociativas que beneficien exclusivamente a mujeres rurales. (MADR, 2023)

Implementación de la Política de Trabajo digno y decente

A partir de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, las entidades del gobierno nacional han formulado e implementando actividades y acciones para lograr las metas propuestas en torno a la formalización y el trabajo decente dentro de la economía popular.

En primer lugar, cabe destacar que el abordaje que se le da al trabajo decente inicia desde el reconocimiento y formación de los oficios y ocupaciones de la economía popular, con el fin de contar con una oferta institucional pertinente que cuente con servicios de formación, empleo y emprendimiento. A partir, de esta generación y fortalecimiento de habilidades y capacidades, el reconocimiento de los oficios y prácticas, y la generación de una oferta institucional pertinente hacia esta población, se busca establecer las condiciones para que las personas de la economía popular puedan vincularse laboralmente bajo unas condiciones de empleo decentes.

Como parte de la implementación el SENA lanzó la estrategia “Full Popular” la cual contiene tres diferentes beneficios: Capacitación, fortalecimiento e inclusión financiera. Dentro de las actividades para poner en marcha estos tres beneficios el Observatorio Laboral del SENA está construyendo un Catálogo Ocupacional de la Economía Popular que permitirá identificar las ocupaciones que se encuentran dentro de este sector económico.

Para temas de capacitación la entidad avanza en la oferta de programas de formación en su plataforma SofiaPlus, así como en la posibilidad de que las personas avalen y certifiquen sus conocimientos relacionados con labores relacionadas con la economía popular a través del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. En cuanto a las estrategias de fortalecimiento e inclusión financiera se abrirán estrategias del Fondo Emprender como nuevas convocatorias o acceso a la línea crecer (capital semilla reembolsable).

Adicionalmente, se han presentado dos proyectos de Ley al Congreso de la República, la reforma laboral y la reforma pensional, que establecen acciones en torno a la economía popular en torno al trabajo digno y decente.

Proyecto de Reforma laboral “Trabajo por el cambio”

A manera de contexto, se incluye la propuesta de iniciativa de gobierno para una reforma laboral que contribuya al Trabajo Decente en Colombia. Esta propuesta fue radicada en el segundo semestre del 2023 y permite conocer la visión del Gobierno Nacional de la reforma laboral respecto a las vías que permitirán mejorar los estándares de trabajo decente en áreas rurales. Cabe anotar, que la primera iniciativa de reforma laboral radicada en el primer periodo legislativo de 2023 fue archivada.

En el capítulo IV “Medidas para promover la formalización laboral” del título II “Relaciones individuales del trabajo” de dicho proyecto de Ley, se trata el trabajo agropecuario, familiar y comunitario modificando o agregando artículos al Código Sustantivo del Trabajo. En este se abordan

los temas de *contrato agropecuario (Artículo 30)*, que es el contrato de trabajo que se da cuando la persona trabajadora labora en la ejecución de tareas propias de la actividad agropecuaria en toda la cadena de producción primaria y que comprende actividades permanentes, transitorias, estacionales en virtud de los ciclos productivos o de temporada, continuas o discontinuas; asimismo aborda el *jornal agropecuario (Artículo 31)*, modalidad que se crea para remunerar los contratos agropecuarios y establece unas condiciones mínimas de remuneración y prestaciones. Además, es necesario resaltar que se propone una definición de *trabajo familiar y comunitario (Artículo 34)*, que se considera como aquel “que se desarrolla, con o sin promesa de remuneración, con el objetivo de obtener medios para la subsistencia y la reproducción de la vida familiar o comunitaria... y deberá contar con acceso a seguridad social integral en Salud, Protección Social Integral para la Vejez y Riesgos Laborales”.

En detalle, el Artículo 30 define qué es un empleador agropecuario y qué se entiende por actividad agropecuaria, aclarando que el contrato agropecuario no aplica para las empresas agroindustriales y prohibiendo la vinculación de trabajadores agropecuarios mediante empresas de servicios temporales y la tercerización laboral. El Artículo 31, además de crear el jornal agropecuario, establece ciertas condiciones, como que el jornal agropecuario no podrá ser inferior al salario mínimo diario legal vigente, deberá compensar el valor de la totalidad de prestaciones sociales y beneficios legales.

Como complemento, el Artículo 33 busca diseñar, formular e implementar un programa de formación para el trabajo rural que permita certificar los saberes y conocimientos empíricos ancestrales y en temas agrícolas y pecuarios, para lo cual el SENA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio del Trabajo deben reglamentar la vinculación laboral de la población a la que se la haya certificado estos saberes y conocimientos. Adicionalmente, el Artículo 32 establece las garantías y derechos especiales para los trabajadores rurales que habitan en el predio de explotación con su familia.

Además, el Proyecto de Ley establece que mínimo el 50% de los puestos de trabajo que se requieran por los programas del Estado de atención a emergencias y deforestación sean cubiertos por personal de la región, víctimas del conflicto o residentes en municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), o las figuras que las remplacen. Para finalizar, se plantean convenios laborales para víctimas del conflicto armado, la protección al trabajo femenino rural y campesino y las garantías de vivienda del trabajador rural que resida en su lugar de trabajo.

Por último y en concordancia con el anterior instrumento, en el párrafo del Artículo 32 se establece la implementación del Plan Progresivo de Protección Social y de Garantías de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras rurales.

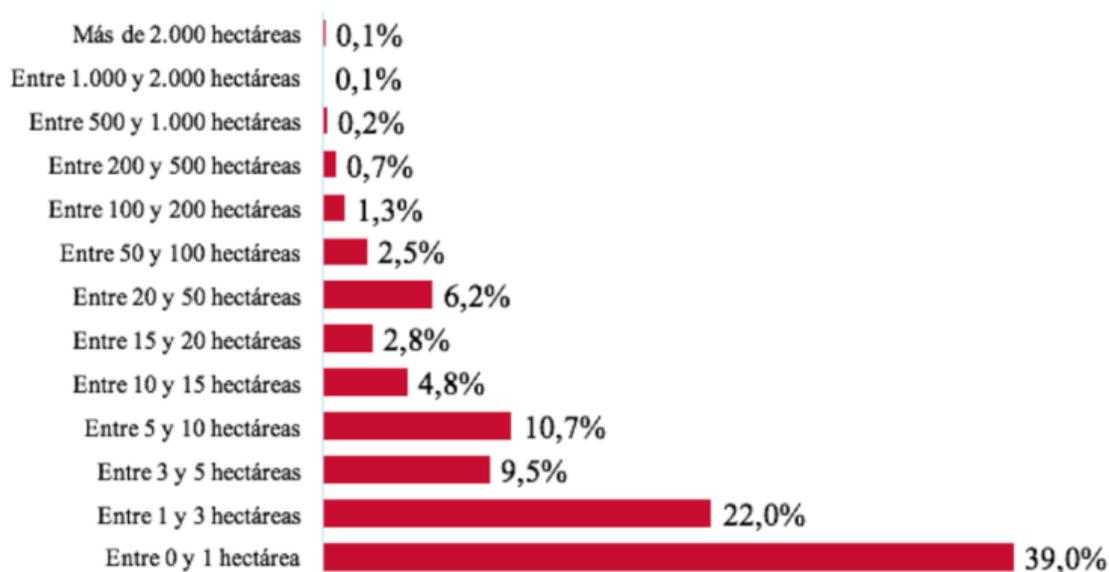
Proyecto de reforma a las pensiones “Cambio por la vejez”

Dentro del proyecto de reforma pensional presentado por el Ministerio del Trabajo, dentro del Artículo 86 se establece la especial protección al trabajo comunitario, campesino, solidario y **popular**, en el cual se busca realizar acciones de promoción y prevención en seguridad y salud en el trabajo, riesgos laborales, y protección social integral para la vejez. Así mismo, se busca el reconocimiento de saberes ancestrales que contribuyan a la salud en el trabajo y la atención de accidentes de trabajo.

La Asociatividad y su importancia para la Economía Popular

Ya se ha dicho que la escala de producción es un factor fundamental que determina los costos unitarios de producción de cualquier agronegocio y por ende también su competitividad. En general se puede decir que a mayor escala se tienen menores costos y estos son el sustento de la competitividad en los mercados donde lo más común es competir con empresas grandes que ya tienen economías de escala consolidadas. El sector agropecuario colombiano se caracteriza por estar compuesto mayoritariamente por pequeños productores de economía popular: el 70,4% de las Unidades Productivas Agropecuarias a nivel nacional tiene menos de 5 hectáreas y éstas cuales sólo ocupan el 2,1% del territorio nacional (DANE, 2014). La Tabla 2 que se muestra a continuación permite ver como se distribuyen las UPAs del país en términos de su extensión.

Tabla 2. Distribución de UPAs según su tamaño



Fuente: Elaboración Propia DDRS. Censo Nacional Agropecuario 2014.

En términos generales, los pequeños productores se encuentran en desventaja frente a los grandes productores debido las posibilidades que tienen estos últimos de hacer uso de las economías de escala, por disponer de más cantidad (y más capacitados) recursos humanos, el uso de tecnología, el uso de técnicas sofisticadas y la capacidad de diversificar riesgos. En este contexto, las iniciativas asociativas pueden servir para crear las ventajas competitivas que los pequeños productores rurales de economía popular carecen individualmente por su reducida escala y también puede servir enfrentar cuellos de botella estratégicos como: insuficiente o deficiente capital humano (impactando la implementación de innovaciones y nuevas tecnologías y la administración de agronegocios), insuficiente tierra productiva para producir conforme a las exigencias de mercados competitivos internacionales (calidad y cantidad), elevados costos unitarios de producción, bajo poder de negociación en la compra de insumos y venta de productos y debilidades en comercialización.

A pesar de que la asociatividad, esto es acción coordinada de un grupo de productores que persiguen un objetivo común, tiene el potencial de ofrecer soluciones a los mencionados cuellos de botella el porcentaje de UPAs que decide trabajar en equipo y coordinar sus acciones es muy bajo.

En el CNA 2014 se registraron 2.370.099 de UPAS en el país de las cuales 370.342, esto es el 14.7%, pertenecen a algún tipo de asociación (DANE, 2014). Este bajo nivel de asociatividad, es decir de coordinación o nivel de relacionamiento de las UPA entre sí o con otros eslabones de las cadenas de valor, tiene un impacto negativo en la competitividad de las cadenas de valor colombianas y se configura como un cuello de botella para que los pequeños productores de economía popular puedan penetrar mercados competitivos de alto valor agregado.

Ahora bien, el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia de Colombia garantiza el “derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”. Esto conlleva a que los productores agropecuarios se asocien para perseguir una gran diversidad de objetivos comunes que nacen de sus necesidades y sus contextos territorios. Dichos objetivos comunes no implican necesariamente objetivos relacionados con la inclusión productiva de los sujetos de economía popular. Para conocer los objetivos comunes por los que trabajan los esquemas asociativos privados es pertinente realizar un análisis de los objetos sociales de las personas jurídicas constituidas. Actualmente se cuentan con dos fuentes de información para realizar este análisis: los datos del Censo Nacional Agropecuario (2014) y el Registro Único Empresarial y Social que administra la Federación de Cámaras de Comercio que se actualiza anualmente.

Tabla 3. UPAs que pertenecen a Algún Tipo de Esquema Asociativo – CNA 2014

Tipo de asociación	No. de UPAs asociadas	Participación del Total de UPAs Asociadas
Organizaciones Comunitarias	122.618	31,11%
Centros de Investigación	8.407	2,27%
Asociaciones de Productores	105.814	28,57%
Gremios	31.272	8,44%
Cooperativas	102.231	27,60%
UPAs Asociadas	348.191	100%
UPAs no asociadas	1.999.757	NA
Total UPAs	2.370.099	NA

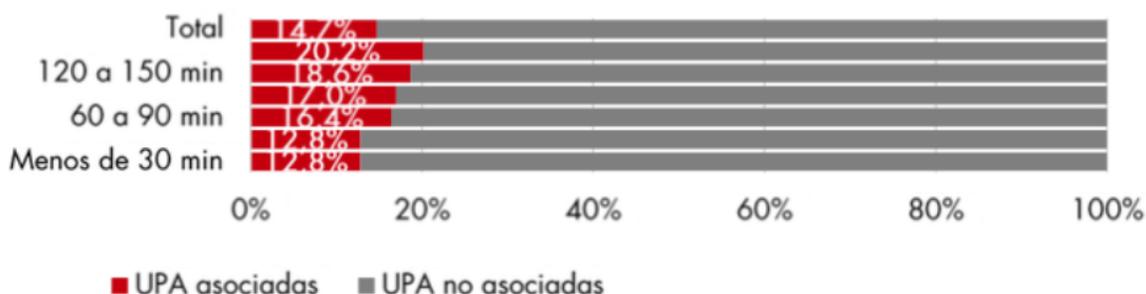
* Las UPA pueden ser parte de más de un esquema asociativo simultáneamente
Fuente: Elaboración propia DDRS – DNP. Censo Nacional Agropecuario 2014

En la tabla 3. se observa que la proporción de UPAS que implementan esquemas asociativos gremiales, de asociaciones de producción y centros de investigación tiende a crecer a medida que las UPAS incrementan su tamaño. Por otro lado, también se observa que la proporción de cooperativas implementadas decrece conforme las UPAS aumentan su tamaño mientras que la proporción de los esquemas de organización comunitaria tienden a mantenerse constantes a partir de las UPAS que tienen un tamaño de 3 a 5 hectáreas.

Las Tablas 4 y 5 permiten observar el comportamiento de la distribución de las UPAS que implementan esquemas asociativos según la distancia a la que están ubicadas de un nodo urbano. En primera instancia encontramos que a medida que las UPAS se alejan de los nodos urbanos

tienden implementar más esquemas asociativos. Sin embargo, encontramos que las UPAs que se encuentran más cercanas a nodos urbanos tienden a adoptar en mayor proporción figuras asociativas relacionadas con temas productivos (Asociaciones de Productores) y gremiales (gremios) y de economía solidaria (cooperativas) mientras que las UPAs asociadas más se alejan de los nodos urbanos tienden a implementar, en mayor proporción, esquemas asociativos para abordar temas sociales (Organizaciones Comunitarias).

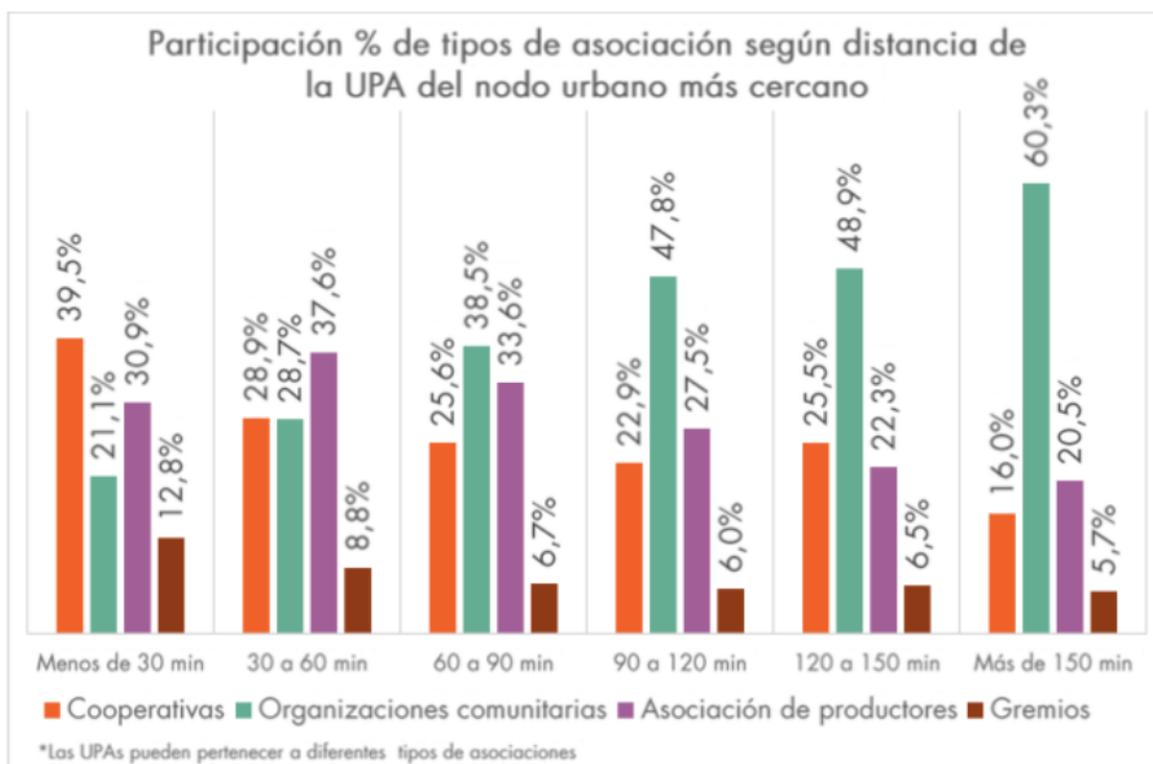
Tabla 5. Participación % de UPA asociadas según distancia del Nodo Urbano más cercano



* Las UPA pueden pertenecer a más de un esquema asociativo

Fuente: Elaboración propia DDRS – DNP. Censo Nacional Agropecuario 2014

Tabla 5. Participación porcentual de los tipos de asociación según la distancia de la UPA al nodo urbano más cercano

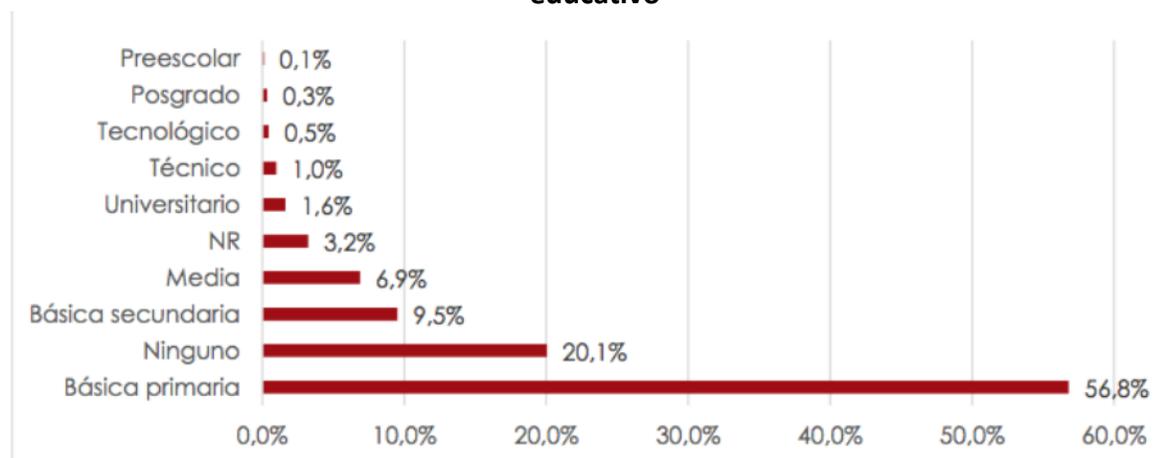


Fuente: Elaboración propia DDRS – DNP. Censo Nacional Agropecuario 2014

Por otro lado, la magnitud de los costos transacción, es decir, la facilidad o dificultad con la que los pequeños productores rurales pueden establecer contratos para formalizar modelos de acción colectiva depende también en gran medida del capital humano que gestiona los procesos asociativos de los agronegocios.

La calidad del capital humano en los territorios rural dispersos de Colombia es una debilidad importante a tener en cuenta cuando se habla de iniciativas asociativas. El Censo Nacional Agropecuario 2014, que identificó un total de 5'126.734 de personas habitando en los territorios rural dispersos (DANE, 2014), nos ofrece algunos indicadores que permiten aproximarnos y hacernos una idea las condiciones en que se encuentra este capital humano. En primera instancia el CNA señala que 82,4% de los hogares en la zona rural dispersa exhiben bajo logro educativo, mientras que el 23% de los hogares se encuentran en situación de analfabetismo. Asimismo, el CNA identificó 725.225 productores que residen en el área rural dispersa de los cuales el 16,6% se encuentra en situación de analfabetismo de estos productores 527.847 son jefes de hogar y exhiben los siguientes niveles educativos:

Tabla 6. Distribución porcentual de los productores residentes jefes de hogar según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia DDRS a partir de Datos Censo Nacional Agropecuario 2014

Si bien es cierto que un bajo logro educativo o académico no implica necesariamente un bajo nivel de conocimiento, estos datos pueden ser tomados como una aproximación de los niveles de conocimiento generales de la población rural dispersa del país. Lo anterior implicaría entonces que la mayor parte de la población que habita en los territorios rurales dispersos del país exhibe una acentuada debilidad en cuanto a su capital humano. Esta característica de la población rural incide directamente la dificultad que enfrentan los productores rurales para identificar oportunidades de formulación y ejecución de iniciativas de acción colectiva capaces aglutinar y coordinar los esfuerzos de varios productores con el objetivo de construir competitividad a través de las economías de escala.

Dicha capacidad de identificar oportunidades de acción colectiva requiere fundamentalmente de dos capacidades. La primera es la de formular proyecciones de flujos de caja donde una serie de costos y de acciones conllevan a la elaboración de un producto que genera ventas, ingresos y utilidades; y la segunda habilidad sería la de identificar cual es la mejor manera de construir acuerdos con otras personas para poder llevar a cabo el plan de negocios.

Recomendaciones y prospectiva

En esta sección se realizan recomendaciones para la implementación de los programas del sector de agricultura y desarrollo rural basados en el análisis de la coyuntura expuesta en los capítulos anteriores, pero también con base en las recomendaciones que dieron pequeños productores rurales durante el encuentro de la Red Cacaotera – Asociación Nacional Cacaotera de Colombia donde la DDRS tuvo la oportunidad de participar y conocer tanto su Declaratoria Nacional como las recomendaciones específicas y el análisis de la coyuntura realizado por los mismos productores.

- Que cuando se cree el Consejo Nacional de Economía Popular se puedan retomar los desarrollos de política de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, de la Economía del Cuidado y de la Asociatividad Rural Productiva como puntos de partida para nuevos desarrollos de política.
- Realizar evaluaciones de impacto del programa 1702 de inclusión productiva de pequeños productores rurales.
- Crear contenidos pedagógicos virtuales de acceso masivo sobre las ventajas y responsabilidades derivadas de constituir y operar vehículos asociativos para el escalamiento de agronegocios rurales de economía popular haciendo énfasis en metodologías para fortalecer la capacidad de los esquemas asociativos para sostenerse a sí mismos.
- Crear contenidos pedagógicos virtuales de acceso masivo que enseñen a calcular flujos de caja y realizar estudios de mercado; elegir que tipo de acuerdos conviene pactar para llevarlos a cabo; mejorar los procesos internos de toma de decisiones; formación de líderes asociativos; formación en dinámicas lúdicas para mejorar relaciones interpersonales; metodologías para la comunicación constante y asertiva con la base social asociativa; formación en marketing; implementación de fondos rotatorios; gestión sostenible del flujo de caja.
- Promover la constitución de alianzas entre asociaciones y centros de investigación universitarios para facilitar el análisis periódico de calidad de los suelos; la investigación para la producción de abonos orgánicos in situ; y el desarrollo de innovaciones que mejoren la productividad y calidad de la producción primaria.
- Promover el encadenamiento de asociaciones con empresas ancla que tengan capacidad de implementar programas de fortalecimiento y desarrollo de proveedores.
- Para garantizar la sostenibilidad a mediano y largo plazo de las organizaciones, es esencial promover programas de mentoría intergeneracional donde los agricultores y líderes más experimentados que puedan compartir su experiencia, conocimientos y sabiduría con las nuevas generaciones. Esto no solo garantiza la continuidad de las técnicas y prácticas agrícolas probadas, sino que también permite la integración de nuevas tecnologías y enfoques modernos al proceso. Además, estos programas pueden incentivar a jóvenes a ver la agricultura y el aprovechamiento de cultivos nativos como una opción de vida viable y atractiva.
- Promover la constitución de programas de pasantías y programas de residencia rural en alianza con universidades que incluyan interacciones y aprendizajes con los jóvenes rurales.
- Realizar campañas de sensibilización que destaquen los beneficios y la importancia de la vida en el campo, en colaboración con gobiernos locales y actores de la sociedad civil.
- Como uno de los mecanismos para fomentar el trabajo decente en las zonas rurales, es primordial que, como parte de los proyectos productivos, agropecuarios y no agropecuarios, se establezcan unas condiciones mínimas para contratar mano de obra que cuente con acceso al

sistema de salud, riesgos laborales y protección para la vejez. Para esto es necesario que se establezcan programas diferenciados, en donde el gobierno caracterice los diferentes tipos de economía popular y brinde soluciones diferenciadas de acuerdo con el grado de madurez de las unidades productivas. En este mismo sentido, se deben establecer unos grados de formalización escalonada, de acuerdo con las capacidades de los productores, en donde esta no cree cargas impositivas al desarrollo y crecimiento de las unidades productivas, y se ajuste a las condiciones y capacidades de los productores.

- La creación de programas y servicios que se enfoquen en robustecer la capacidad de que tienen los esquemas asociativos de fortalecerse a si mismas es fundamental.
- Es importante involucrar a la economía de cuidado dentro de la economía popular, dada la importancia del artículo 84 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 donde se reconoce a las labores de trabajo no remunerado como actividad productiva.

Bibliografía

- Acuerdo Final. (12 de Noviembre de 2016). *ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA*. Obtenido de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerofinal.pdf
- MADR. (2020). *Resolución número 000209 de 2020*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000209%20DE%202020.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2020). *Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*. Obtenido de <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Archivo-Digital-12-Plan-Nacional-para-Apoyar.pdf>
- Plan Marco de Implementación. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- DNP. (2022-2026). *Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>
- DNP. (2020). *Manual de Clasificación programático del Gasto Público*. Bogotá: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública.
- DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario. *Base de Datos*. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística .
- CEPAL. (2022). *XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe - Compromiso Buenos Aires*. Buenos Aires: CEPAL & ONU Mujeres.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (25 de agosto de 2023). *Mincit.gov.co*. Obtenido de Mincit.gov.co: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/proyectos->

[de-normatividad/proyectos-de-decreto-2023/25-08-2023-mj-pd-funcionamiento-del-consejo-nacion.aspx](#)

