



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 977

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de noviembre de 2018

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 245 DE 2018 CÁMARA

por el cual se adoptan reglas para la promoción de un modelo de desarrollo territorial equilibrado y se otorga autonomía territorial en el manejo del presupuesto.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente Ley tiene como propósito establecer el enfoque de garantía de derechos, la metodología del cierre de brechas sociales en los municipios y departamentos del Estado colombiano.

Las entidades estatales deberán, dentro del marco de sus competencias y funciones, poner en marcha programas y proyectos de carácter diferenciado dirigidos a ofrecer a todas las personas oportunidades de desarrollo congruentes con las especificidades de su territorio.

Artículo 2°. *Campo de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes actores:

1. Los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades del Orden Nacional y sus entes descentralizados.
2. Las entidades territoriales, esto es, Departamentos, Municipios y sus entes descentralizados, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales.
3. Los servidores públicos que tengan a cargo el diseño y la definición de políticas públicas relacionadas con organización de territorio, presupuesto y garantías de derechos socioeconómicos.

Artículo 3°. *Instrumentos para asegurar la igualdad territorial en la provisión de bienes*

y *servicios públicos.* Las entidades nacionales deberán incluir dentro de los criterios de asignación de recursos y de focalización de las políticas públicas reglas que tomen a consideración las especificidades productivas y de capital humano propias de cada territorio, e instrumentos de discriminación positiva dirigidos a cerrar las brechas intra e interterritorial (municipios y departamentos) encaminadas a asegurar la mejor provisión de servicios y el desarrollo económico en las zonas y los sectores poblacionales con mayores afectaciones por la pobreza y la desigualdad regional.

Basados en las Tipologías departamentales establecidas por el Departamento Nacional de Planeación en el documento “*Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*”, se establecerán los criterios diferenciales para la distribución de los recursos para cada entidad territorial. Se mantendrán las categorías de desarrollo propuestas: Robusto, Intermedio y Temprano. Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los jefes de las entidades cabeza de cada uno de los sectores administrativos adoptarán las directrices que deberán seguir sus entidades para procurar la igualdad de oportunidades y la equidad regional en la identificación de los beneficiarios de sus programas. El Departamento Nacional de Planeación se encargará de actualizar anualmente la clasificación municipal y departamental, de acuerdo a la evolución de las tipologías en sus 18 variables.

Artículo 4°. *Directrices para la igualdad de oportunidades y la equidad territorial.* Las directrices impartidas por la cabeza de cada uno de los sectores administrativos, en procura de la igualdad de oportunidades y la equidad

regional en la identificación de los beneficiarios de sus respectivos programas, conforme a las seis dimensiones establecidas en las tipologías: dimensión urbano-regional, dimensión de las condiciones sociales, dimensión económica, dimensión ambiental, dimensión institucional y dimensión de seguridad. Además deberán contener por lo menos:

1. Un porcentaje mínimo de los recursos que se destinarán a los programas que presenten los más bajos indicadores de calidad y cobertura en cada sector de cada entidad territorial.
2. El establecimiento de programas alternos que fortalezcan las capacidades y potencialidades de las entidades territoriales y de los eventuales beneficiarios que se encuentran en situación de pobreza, con el objeto de que puedan superar las barreras que les impiden acceder a los servicios y/o bienes ofrecidos por el Estado colombiano, afectando positivamente la calidad de vida y el desarrollo social y económico de las entidades territoriales y de las personas que las componen.
3. Reglas diferenciadas que reconozcan y reduzcan las asimetrías económicas y la condición de desigualdad en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos en la que se encuentran los habitantes de determinadas zonas del territorio colombiano. Para ello se tendrá en cuenta costos en desplazamientos, dificultades de acceso a suministros y talento humano, entre otros.
4. Incentivos para mejorar la oferta pública de bienes y servicios, así como la inversión y las iniciativas privadas en las zonas con los más bajos indicadores socio-económicos en cada sector, entidad territorial y en los segmentos poblacionales con menor acceso por falta de cobertura o baja calidad del servicio ofrecido.

Artículo 5°. *Adiciónese al artículo 31 de la Ley 152 de 1994, el siguiente párrafo:*

Parágrafo. Los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales deberán incluir expresamente los criterios señalados en el artículo 4° de la presente ley para la ejecución de sus programas, con el fin de cerrar las brechas interdepartamentales, al interior de los municipios y las diferencias de calidad de vida entre las áreas urbana y rural y en el Distrito Capital entre Localidades.

Artículo 6°. *Informe anual.* El Departamento Nacional de Planeación y los jefes de las entidades de cada sector deberán presentar anualmente al Congreso de la República un informe en el que se rinda cuentas de la ejecución de las políticas dirigidas a cerrar las brechas, de su impacto y de la evaluación de las mismas.

Parágrafo. El Departamento de Planeación Nacional, deberá actualizar anualmente la clasificación de las tipologías departamentales para identificar la vocación, potencialidades y oportunidades económicas de cada uno de los departamentos y municipios, que permitan a los gobernantes seleccionar los sectores a desarrollar a través de los incentivos.

Artículo 7°. *Instrumentos para la promoción territorial del desarrollo económico.* Con el fin de promover su desarrollo integral, a partir de la vocación económica, geográfica y social de los distritos, municipios y departamentos, las autoridades estatales establecerán incentivos económicos teniendo en cuenta la clasificación de tipologías propuesta por el DNP, tanto para la promoción de bienes o servicios localizados en determinados territorios, como para la demanda de bienes o servicios producidos o prestados desde dichas zonas.

Los cuales tendrán por objeto:

- a) Fortalecer el desarrollo y la localización de la producción de bienes y servicios en determinados territorios;
- b) Incluir sectores sociales vulnerables.
- c) Compensar los déficits de competitividad que los municipios, departamentos y localidades, para realizar la intervención que tienen derivados de la precaria provisión de bienes y servicios públicos en comparación con las ciudades y regiones de mayores niveles de desarrollo.

Parágrafo. Se priorizará la aplicación preferencial y territorial de normas y programas vigentes para promover el desarrollo económico especializado.

Artículo 8°. *Localización empresarial.* Con el fin de crear los incentivos económicos necesarios para que las empresas decidan localizarse en regiones con grandes déficits de capital y empleo, se exonerará de pagos tributarios durante un año por concepto del ICA a todas aquellas empresas de bienes y servicios que se radiquen en regiones con niveles de desigualdad más altos al promedio nacional según las mediciones del DANE. Estas empresas deberán tener en cuenta las potencialidades económicas de cada territorio e informarle al Consejo Empresarial de Colombia para el Desarrollo en asociación con el Gobierno nacional acerca de su sostenibilidad.

Artículo 9°. *Cooperación intergubernamental.* Las empresas que desarrollen actividades económicas en distintos sectores, según las estadísticas de representatividad empresarial del mercado ofrecidas por el DANE, deberán descentralizar su producción de manera que se fomente la integración regional con territorios cercanos a los grandes centros de producción que no cuenten con el ecosistema propicio para fortalecer su actividad económica.

La empresa matriz recibirá por concepto de ganancias un porcentaje de las utilidades de cada nicho productivo que será fijado de acuerdo a las disposiciones emanadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 10. *Financiación.* La Nación deberá asegurar los recursos y capacidad institucional para que las entidades territoriales cumplan con su función de garantizar el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Artículo 11. *Sistema de Gestión Integral Social y Territorial.* Créase el Sistema de Gestión Integral Social y Territorial (GIST), con el fin de lograr que las políticas, modelos de atención, servicios, proyectos y programas emanados por las autoridades de los distintos niveles de gobierno sean eficientes, efectivos y transectoriales.

Tanto las entidades nacionales como las entidades territoriales, locales, la comunidad, el sector privado, y el tercer sector de forma oportuna aportarán la información necesaria respecto a los índices socio-económicos que determinen la calidad de vida de la población y el desarrollo territorial con el objetivo de que el Departamento Nacional de Planeación emita la estrategia de Gestión Integral Social y Territorial conforme al principio de coordinación.

El Sistema de Gestión Integral Social y Territorial procurará un esquema de competencias diferenciadas, negociadas y condicionadas, que reconozca la diversidad regional y socio-cultural; la heterogeneidad de las entidades territoriales y sus disímiles capacidades institucionales, el cual está dirigido a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, mediante el uso de los instrumentos de delegación, asociación y subsidiariedad.

Artículo 12. *Dirección.* El Sistema de Gestión Integral Social y Territorial estará en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 13. *Estrategia de Gestión Integral Social y Territorial.* La estrategia de Gestión Integral Social y Territorial, se desarrollará por medio de mecanismos de participación y tendrá como mínimo los siguientes componentes:

- a) Reconocimiento del territorio y sus particularidades, a través de la identificación de las realidades sociales, económicas, geográficas, culturales y ambientales de la población y las zonas a intervenir, logrando establecer los problemas a resolver por problemas que más afectan a la comunidad en el corto, mediano y largo plazo.
- b) Construcción de Red de respuestas integrales a la problemática identificada en el Territorio, teniendo en cuenta los recursos, la oferta y el diseño de nuevos servicios entre el estado, el sector privado, la comunidad y el tercer sector.

- c) Participación decisoria de la ciudadanía en la construcción de Políticas Públicas y control social. Escuchar e involucrar a la ciudadanía en la construcción de respuestas integrales para que se apropien de su realidad y sean activos en la solución y control de los problemas de su territorio.
- d) Desarrollo de habilidades y competencias tanto en servidores públicos como en la ciudadanía. Los primeros para que hagan conciencia de su responsabilidad como garantes de derechos y los segundos como cumplidores de deberes para hacer exigibles sus derechos.
- e) Presupuesto adecuado a la red de respuestas identificada en el inciso b. El ente territorial respetará la priorización de la ciudadanía y planificará el presupuesto de acuerdo a las necesidades reales identificadas y utilizará la priorización de acuerdo al impacto que genere en la ciudadanía.

Parágrafo. El Departamento Nacional de Planeación en conjunto con los entes territoriales desarrollará la metodología a utilizar en cada uno de los componentes de la estrategia con el fin de lograr el producto esperado.

Artículo 14. *Evaluación de entidades territoriales.* De acuerdo a lo expresado en el Decreto 1499 de 2017, se establece la evaluación de las entidades territoriales a través del nivel de implementación del MIPG, considerando el enfoque territorial y la gradualidad en lineamientos y tiempos. Las secretarías departamentales de planeación serán las encargadas de aplicar la evaluación a través de los Anexos del 1 al 6 del Manual Operativo del MIPG. Esta actividad será supervisada por las asambleas departamentales y los concejos municipales, según corresponda.

Artículo 15. *Convenios interadministrativos.* La Nación y las entidades territoriales y entre estas celebrarán convenios dirigidos a:

1. Constituir esquemas asociativos entre las entidades territoriales dirigidos al cumplimiento de sus funciones para ejercerlas en forma conjunta con el fin de ser más eficientes y eficaces en las mismas.
2. Asumir por parte de los niveles superiores de gobierno, en virtud del principio de subsidiariedad, las funciones que los municipios no estén ejerciendo en forma adecuada y cuyos déficits institucionales o la situación socio-económica municipal pongan en peligro el desempeño de los sectores productivos.

Artículo 16. *Delegación funcional.* En cumplimiento del principio de proximidad, las entidades nacionales deberán delegar a las entidades territoriales sus funciones, cuando estas últimas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas según su clasificación (robusta, intermedia y temprana), cumpla con las

condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales y se comprometan a mejorar los indicadores de impacto.

Cuando las entidades territoriales cumplan las condiciones señaladas deberán recibir, por delegación que haga en su favor la entidad nacional, la función, atribución o servicio que decidan asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación, o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende atendiendo a tales circunstancias objetivas.

La delegación de las competencias que las entidades nacionales hagan a favor de los departamentos podrá no cubrir todos los municipios, sino que se deberán otorgar a los municipios que cumplan las mismas condiciones señaladas en el inciso anterior. Las reglas en la presente ley señaladas para las entidades territoriales se predicarán también de los esquemas asociativos que estas adopten.

Artículo 17. *Prohibición de delegación.* No serán delegables las funciones de regulación de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución, salvo las normas de Policía. Son explícitamente indelegables las funciones vinculadas con la nacionalidad; la inmigración; la emigración; el derecho de asilo; la administración de justicia; la defensa nacional; las relaciones internacionales; la dirección general de la economía; la hacienda pública y el régimen monetario; el comercio exterior; la estructura de la administración nacional; el régimen electoral; la legislación en materia civil, penal, laboral, comercial, procesal y los principios básicos de protección del medio ambiente.

Artículo 18. *Convenio de delegación.* La delegación se perfeccionará mediante la suscripción de un convenio en el que se fijen las reglas de transferencias de los recursos de funcionamiento e inversión con los que se financiará la prestación del servicio o el cumplimiento de la función que se delega. En el convenio se fijarán las reglas de uso de los bienes que las entidades nacionales entregan a las entidades territoriales en virtud de la delegación, así como la cesión de los contratos que hayan suscrito para cumplirlos.

Producida la delegación, la entidad nacional deberá destinar al menos la totalidad de los recursos asignados el año anterior para la entidad o entidades territoriales en las que recaiga la delegación. Se excluirán del cálculo los gastos de inversión que no vayan dirigidos a financiar gastos recurrentes.

Las entidades territoriales que decidan asumir las funciones y competencias de las entidades nacionales harán la petición al jefe de la entidad correspondiente, el cual deberá responder en el término máximo de un mes, señalando las razones para aceptar o rechazar la petición.

Artículo 19. *Requisitos de la delegación.* Para que proceda la delegación deben cumplirse los siguientes requisitos y condiciones:

1. Solicitud del gobernador o alcalde.
2. Vigilancia y seguimiento de las funciones delegadas a la entidad territorial, por parte de la entidad principal.
3. Acuerdo entre el Gobierno nacional y la entidad territorial acerca de la suficiencia de los recursos para financiar la ejecución de las competencias que se delegan.
4. Compromiso acerca de que los gastos de funcionamiento en que incurra la entidad territorial sean iguales o inferiores a los que asume la Nación para la ejecución de la competencia.
5. Objetivos y metas medibles del objeto de la delegación.
6. Compromiso expreso del ente territorial de dar cumplimiento a las obligaciones laborales que se causen por la ejecución de la delegación.

En todos los casos, la Contraloría General de la República y las Asambleas Departamentales o Municipales harán el acompañamiento correspondiente a través de un programa especial de seguimiento a la aplicación de recursos nacionales, sin perjuicio del control posterior correspondiente.

Artículo 20. *Subsidiariedad.* Los departamentos deberán asumir transitoriamente aquellas funciones que los municipios no estén prestando adecuadamente, de acuerdo con la evaluación del goce efectivo de los derechos y los demás indicadores que el departamento Nacional de Planeación determine.

La asunción de funciones municipales en forma subsidiaria por parte de los departamentos, se hará por solicitud del jefe del sector administrativo del que se trate. La entidad expedirá un acto administrativo en donde se establezcan las condiciones para que el departamento dé cumplimiento a la función.

En caso en que se determine que un departamento no cuenta con la suficiente capacidad para asumir la función de los municipios, será la Nación la encargada de asumirla de manera transitoria.

Artículo 21. *Asociatividad.* Los Departamentos desarrollarán mecanismos asociativos con los municipios, incluso los que pertenezcan a otros departamentos de acuerdo a su proximidad, o promoverán que los municipios lo hagan para asumir conjuntamente entre distintas entidades

territoriales funciones asignadas por la ley que por razones de eficiencia, eficacia o economía resulte recomendable cumplir en forma asociada.

Los esquemas asociativos deberán establecer alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo, autosostenible de las comunidades, el desarrollo social, económico y cultural de los entes territoriales asociados.

Artículo 22. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Luego de dos décadas de aplicación de la Ley Orgánica de Planeación, es necesario revisar su efectividad y coherencia con las circunstancias actuales del país, en especial en cuanto a la distancia en los parámetros del desarrollo aplicables a la Nación y a las entidades territoriales, que se traducen en desconcierto y debilidad para afrontar los problemas locales, situación que evidencia la incapacidad del Estado para atender las peticiones más sentidas de la población debido a la ausencia de mecanismos de planeación que permitan conocer de manera oportuna la realidad local.

Las fuertes asimetrías en la riqueza y desarrollo en una sociedad crean escenarios de exclusión y determinismo social que cercenan las posibilidades de cambio y evolución hacia mejores niveles de desarrollo multidimensional.

Solo con la superación de las barreras que impiden la movilidad social y el crecimiento personal y humano de quienes conforman la sociedad se pueden construir escenarios menos conflictivos y más viables para el conjunto de habitantes del territorio colombiano.

En este orden de ideas, la división político-administrativa del país da cuenta del cambio que se quiso plantear en la Constitución Política de 1991, que buscaba invertir el proceso de toma de decisiones sacándola del excesivo centralismo que durante más de un siglo había condicionado la proyección de la Nación.

Es por ello que en su **artículo 311** define al Municipio como “...entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado...” y le asigna de manera taxativa las funciones de “...construir la sobras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...”. Así mismo, el artículo 298 le da la atribución a los departamentos de tener autonomía para “...la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio...”. Igualmente, le asigna la tarea de coordinar y complementar la acción municipal y servir de intermediario entre las entidades del orden nacional y los municipios.

El Ordenamiento Territorial

En los disímiles enfoques de la planeación, especialmente los concentrados en los problemas del desarrollo, se presentan numerosos inconvenientes en virtud a que estos se relacionan con las diferentes dimensiones: económicas, políticas, sociales y ambientales; sin embargo no se articulan con el desarrollo urbano y/o regional, así como con los procesos de ordenamiento del territorio. Lo que a la postre se refleja en la desconexión normativa e institucional que existe al respecto debido a una divulgación de normas con matices y enfoques diferentes, así como con dimensiones del desarrollo social, económico, político, físico y ambiental, de naturaleza diversa.

Es así como los distritos y municipios colombianos han empleado como base del ordenamiento de sus territorios, la Ley 388 de 1997, que define el ordenamiento del territorio, el uso del suelo y la preservación ambiental, mediante instrumentos de planeación elaborados desde el ámbito municipal (POT, PBOT o EOT), dejando de lado la articulación y armonización con otra serie de normas, como por ejemplo la Ley 99 de 1993 que trata el ordenamiento ambiental, la Ley 715 de 2001 sobre distribución de competencias y recursos, o la Ley 152 de 1994 sobre la planeación en los diferentes niveles: nacional, regional o local.

Esta desarticulación se manifiesta claramente en la disparidad existente entre los diferentes municipios del país, que como se aprecia en las gráficas anteriores, aumentan las brechas de desigualdad.

Uno de los mayores desafíos que en materia de ordenamiento territorial tiene el país es el de promover ciudades y regiones planificadas, que propicien la cohesión y sostenibilidad territorial, regidos por una visión compartida de desarrollo y el modelo de ordenamiento acordado.

Vistas así las cosas, la reducción de los desequilibrios sociales y la promoción del desarrollo endógeno en las áreas de menor desarrollo, requieren de una política territorial específica dentro de estos nuevos propósitos, por eso se deben emprender acciones tendientes a solucionar esta problemática de desarticulación existente entre las normas de ordenamiento territorial con las de planificación del territorio; reducción contemplada como uno de los pilares de la Política Nacional de Competitividad y Productividad de largo plazo, plasmada en el documento Conpes 3527 de 2008.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, la caracterización de los municipios se basa en las medidas de población y sus ingresos. Sin embargo, esta caracterización se queda corta a la hora de identificar las necesidades reales de los municipios y la diferenciación que existe entre estos (DNP, 2015). En la Tabla 1 se puede apreciar la distribución de los 1.101 municipios, en donde

el 88,8% se encuentra concentrado en la categoría número 6 debido a que la mayoría de municipios en Colombia no posee una población superior a diez mil habitantes.

Tabla 1. Clasificación Municipal Ley 617 de 2000

Categoría	Municipio	Porcentaje
CAT Especial	6	0,5%
1	18	1,6%
2	17	1,5%
3	22	2,0%
4	27	2,5%
5	33	3,0%
6	978	88,8%
Total	1101	100,0%

Fuente: DNP. Tipologías departamentales y municipales. Elaboración propia.

En este sentido, es indispensable establecer el enfoque de garantía de derechos, la metodología del cierre de brechas sociales en el distrito, municipios y departamentos del territorio colombiano. Con el fin de lograr un desarrollo integral es necesario que las autoridades estatales establezcan incentivos tributarios o económicos tanto para la promoción de bienes o servicios localizados en determinados territorios, como para la demanda de bienes o servicios producidos o prestados desde dichas zonas, permitiendo, entre otras cosas, que: 1) el fortalecimiento del desarrollo y la localización de la producción de bienes y servicios en determinados territorios, los cuales en algunos casos son considerados históricamente como marginado; 2) la compensación de los déficits de competitividad de los municipios, departamentos y localidades, para realizar la intervención que tienen derivados de la precaria provisión de bienes y servicios públicos en comparación con las ciudades y regiones de mayores niveles de desarrollo, y 3) se priorizará la aplicación preferencial y territorial de normas y programas vigentes para promover el desarrollo económico especializado.

El DNP en el documento Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales Colombianas, propone una metodología para clasificar los municipios y departamentos basada en un análisis que contempla 18 variables, desde 6 dimensiones diferentes. Esta metodología no pretende cambiar el ordenamiento territorial, pero sí es útil a la hora de realizar la focalización de políticas públicas y para generar un mejor entendimiento del territorio. (DNP, 2015). En la Tabla 2 se encuentra la caracterización municipal, basada en las tipologías propuestas por el DNP. Se puede observar que la distribución es más uniforme y permite establecer una mejor clasificación para cada uno de los municipios del territorio Colombiano de acuerdo a sus necesidades reales.

Tabla 2. Clasificación Municipal según tipologías del DNP

Tipología	Número Municipios	Participación en el Total	Entorno de Desarrollo
A	5	0,5%	Desarrollo Robusto
B	63	5,7%	
C	158	14,4%	Desarrollo Intermedio
D	261	23,7%	
E	293	26,6%	
F	209	19,0%	
G	111	10,1%	Desarrollo Temprano
Total General	1100	100,0%	

Fuente: DNP. Tipologías Departamentales y Municipales. Elaboración propia.

La Planeación en el Territorio y el análisis de cierre de brechas

Con el fin de abordar la temática de la Planeación a nivel territorial y observar sus resultados y la urgente necesidad que existe de ajustar la institucionalidad en su definición más amplia a los tiempos actuales, se delimitan múltiples definiciones sobre el significado de la planeación que desde diferentes ópticas y disciplinas pueden presentarse como distintas en su concepción. Sin embargo, todas ellas coinciden en algunas características que se pueden considerar como sustanciales, estas son:

1. La planeación se erige como punto de partida permanente en lo que podría denominarse una lógica secuencial para establecer el camino a seguir a fin de atender una problemática a intervenir.
2. Siendo el punto de partida, su razón de ser es la proyección del cambio de situaciones presentes a la transformación de escenarios futuros.

A partir de estos dos razonamientos se pueden sumar otra serie de elementos que entrarán desde el prisma de análisis que se utilice a orientar o dar tendencia con respecto a la disciplina desde la cual se complementa su definición.

Tanto el municipio como los departamentos tienen una serie de funciones y misiones asignadas que definen las problemáticas y/o aspectos que serán afectados, a través primero de un ejercicio de Planeación y luego del seguimiento y evaluación del mismo que en principio debería ser medido más que por el procedimiento, por los resultados en sí.

En este sentido, la Carta Constitucional en su **artículo 342** estableció la necesidad de expedir una ley orgánica que “...reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales...” así mismo, dicho texto contempló lo pertinente a los Consejos de Planeación, la participación

ciudadana y las modificaciones a que hubiese lugar.

Por otra parte, el **artículo 343** asignó la labor de diseño y organización de sistemas de evaluación y resultados a la entidad del orden Nacional señalada por la ley, para que evalúe los respectivos planes en cuanto a su contenido e impacto.

Complemento de lo anterior, el **artículo 344** invistió de facultades a los organismos departamentales de planeación para la evaluación de la gestión y los resultados tanto en su nivel como en el municipal, asignándoles además la atribución de participar en la preparación de los presupuestos municipales sin que ello suponga la exclusión de la función preferente que sobre este tema pueda tener el organismo de planeación del orden nacional.

La Constitución consolida el ejercicio de planeación en el **artículo 339**, donde definió la existencia de los planes de desarrollo:

(...) habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (Constitución Política de Colombia, 1991).

De esta manera, después de 27 años de expedida la Carta Constitucional y 24 después de la expedición del Estatuto Orgánico de Planeación y como lo han determinado en diferentes documentos las personas que han estudiado la problemática en el país, básicamente se tienen como principales dificultades para aterrizar de manera eficaz el proceso de planeación con respecto a las necesidades de las comunidades las siguientes:

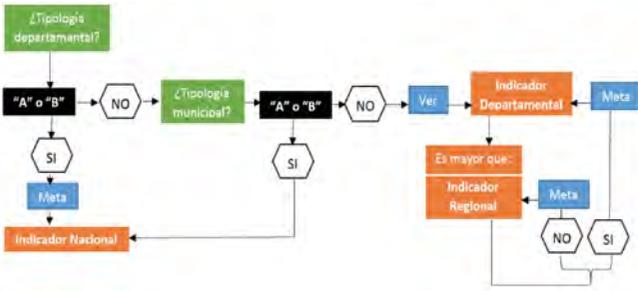
1. El sistema de información que se tiene en cada uno de los niveles aún es incipiente. A este respecto la unificación de métodos de recolección y procesamiento de datos, las diferencias entre los mecanismos tecnológicos de procesamiento de los

mismos, la disparidad de criterios y la creciente necesidad de integrar de manera transversal la información para la toma de decisiones ha generado cambios continuos que no permiten en ocasiones la comparación de períodos de tiempo que aporten a la solución de las problemáticas en cada uno de los niveles.

2. La formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial ha sido un importante avance en especial con respecto a la necesidad de crear unas limitaciones o reglas de largo y mediano plazo que condicionen las medidas cortoplacistas de los gobiernos de turno. Sin embargo, se observa que en la formulación de los planes de Desarrollo se hace borrón y cuenta nueva no sólo con respecto a la visión de la anterior administración, sino también con respecto a aquellos proyectos estratégicos que deberían tener sostenibilidad en el mediano y largo plazo; pero que son sacrificados por falta de interés que luego se traduce en negligencia en la gestión que dan al traste no solo con proyectos de gran impacto, sino que en ocasiones terminan afectando a provincias y regiones enteras y hasta al mismo país en su conjunto, desconociendo el principio de continuidad.
3. Sumado a lo anterior, y bajo el sofisma de la autonomía, se comienzan a plantear propuestas en formas de islas independientes que no guardan consistencia con el principio de coordinación entre los diferentes niveles.
4. Causa de lo anterior, es la diferencia de tiempos para la formulación y ejecución de cada uno de los niveles de los planes tanto el Nacional, como los municipales y en igual medida los departamentales. El principal insumo para la articulación de los planes debería ser en principio el Plan Nacional de Desarrollo, pero lo que se observa es que existe una falta de rigurosidad técnica a la hora de formular los planes tanto en el establecimiento de las líneas base, como en la presentación misma de las problemáticas y la nomenclatura que se utiliza.
5. El acompañamiento, asesoría y concurrencia tanto de los departamentos como de las mismas entidades del orden nacional, dan cuenta de la falta de compromiso que se tiene para con la formulación de los planes municipales, de allí se desprende parte del bajo impacto positivo en el impacto de dichos planes en las poblaciones de su jurisdicción y la debilidad de las propuestas formuladas.

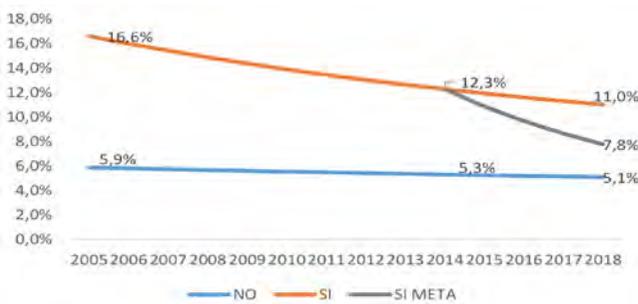
El DNP basado en su clasificación municipal de Tipologías Departamentales y Municipales, realizó un estudio que fija la metodología para cerrar las brechas municipales y departamentales, basadas en diferentes municipales y departamentales. En el Gráfico 1, se puede observar la metodología.

Gráfico 1. Ruta para la fijación de metas para cerrar brechas territoriales



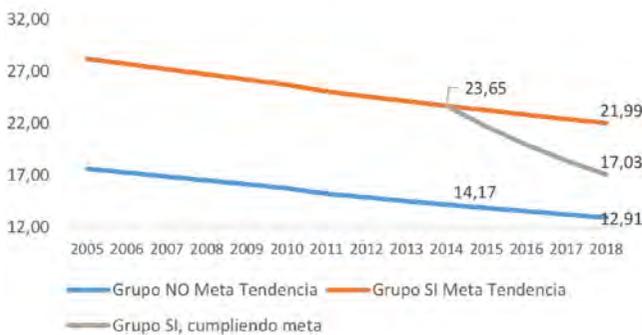
Fuente: DNP. Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales.

Gráfico 2. Reducción tasa de analfabetismo agregada Nacional si se genera el cierre de brechas



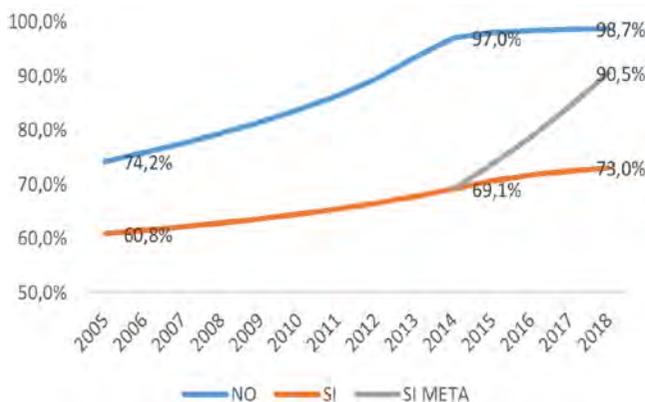
Fuente: DNP. Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales.

Gráfico 3. Tendencias de grupos de cierre de brecha para la tasa de mortalidad infantil



Fuente: DNP. Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales.

Gráfico 4. Tendencias por grupos de cierre de brecha para la cobertura de acueducto



Fuente: DNP. Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales.

Al observar las Gráficas 2,3 y 4, es evidente que se debe adoptar una nueva metodología para el análisis de brechas, teniendo en cuenta las tipologías del DNP y de esta manera fijar en los municipios que hacen parte del grupo “SÍ” unas metas específicas y cuantificables, para que de esta manera el cierre de brechas se haga efectivo.

La brecha en la pobreza extrema

En el ámbito territorial si bien es cierto que es más fácil identificar los factores que generan las brechas en cuanto a los parámetros básicos de calidad de vida, la solución a las necesidades que afectan con mayor incidencia a los ciudadanos no han sido correctamente asumidas por el Estado tanto a nivel nacional como local. Las dificultades en lo nacional van desde la formulación de políticas generales, gaseosas y lejanas de la realidad local, hasta la asignación de mayores competencias y responsabilidades a los gobiernos locales sin la correspondiente transferencia de recursos financieros, físicos, tecnológicos y legales mínimos para cumplir con las tareas asignadas.

Lo anterior queda evidenciado a través del análisis de las cifras e indicadores proporcionados por el DANE en dos escenarios a nivel departamental:

- a) La pobreza y la pobreza extrema;
- b) la pobreza Multidimensional.
- a) **La pobreza y la pobreza extrema en los departamentos**

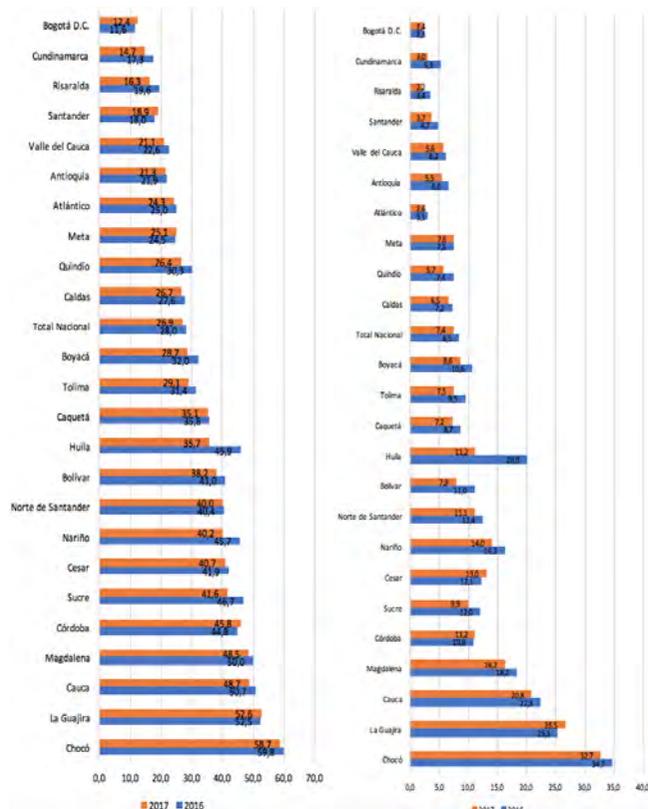
De acuerdo con el DANE La pobreza monetaria compara el ingreso de los hogares respecto al valor de una canasta normativa, así:

Se considera a una persona en situación de pobreza extrema si el ingreso per cápita de su hogar es inferior al valor de una canasta básica de alimentos que suple los requerimientos calóricos mínimos de un ser humano para vivir, y en situación de pobreza si dicho ingreso es inferior al valor de una canasta más amplia, que incluye otros bienes y servicios básicos además de los alimentos (DANE, 2016)¹.

En el Gráfico 5, se dimensiona que los porcentajes de pobreza se incrementan en la medida en que los Departamentos se encuentren más alejados del centro del país, los cuales coincidentalmente son las regiones donde menos inversión acumulada ha hecho el gobierno nacional y donde la influencia del conflicto interno ha sido ejercida en mayor proporción.

¹ DANE. (18 de mayo de 2016). Comunicado de prensa Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá D.C.

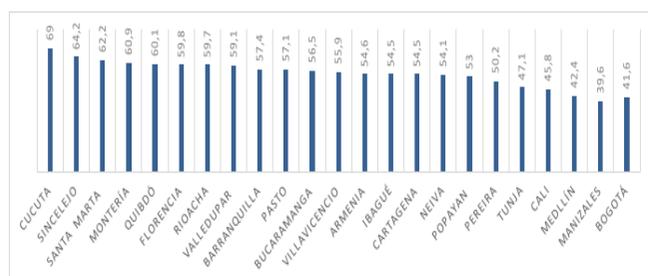
Gráfico 5. Pobreza monetaria (izquierda) y Pobreza monetaria extrema (derecha) por departamentos



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Otro factor que se suma a la brecha se relaciona con la incidencia absoluta que marca la situación económica de nuestras regiones en áreas de frontera, lo cual resulta evidente en la brecha de desempleo presentada en las ciudades capitales de los departamentos fronterizos. De las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron Cúcuta (69,1%), Sincelejo (64,2%) y Santa Marta (62,2%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron Manizales (39,6%), Medellín (42,4%) y Bogotá (41,6%).

Gráfico 6. Tasa de informalidad Junio de 2018



Fuente: DANE. Elaboración propia².

b) La pobreza Multidimensional

Para el análisis del Índice de Pobreza Multidimensional se tienen en cuenta cinco dimensiones: las condiciones educativas del hogar, las condiciones de la niñez y la juventud, la salud, el trabajo y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. A su vez estas 5 dimensiones involucran 15

² Fuente: DANE. (2016). Cálculos con base en GEIH.

indicadores, dentro de los cuales son considerados pobres los hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los mismos. Para 2017, las tasas de incidencia de pobreza multidimensional más altas las presentan las regiones Pacífica (33%) y la región Caribe (26,4%)³.

Entre tanto, la incidencia en las privaciones por hogar a nivel territorial varían considerablemente con respecto a las mismas a nivel Nacional, resultados asociados a la ausencia de procesos de planeación conducentes a la reducción de la inmensa brecha existente entre las decisiones enfocadas a la solución de los problemas a nivel local y las decisiones en materia de política sectorial emanadas del Gobierno Nacional. En la Tabla 3 se puede observar la gran diferencia entre las privaciones de los centros poblados vs. las cabeceras municipales o a nivel nacional. Especialmente en las variables de analfabetismo, bajo logro educativo y acceso a redes de servicios públicos para la provisión de agua.

Tabla 3. Comparación de las privaciones según variable entre el Territorio Nacional, las Cabeceras Municipales y los Centros

Variable	2017			Diferencia centros poblados vs Nacional	Diferencia centros poblados vs Cabeceras
	Nacional	Cabeceras	Centros poblados		
Analfabetismo	8,8	5,9	19,8	11,0	13,9
Bajo logro educativo	43,4	34,6	77,0	33,6	42,4
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	8,4	8,5	8,0	-0,4	-0,5
Barreras de acceso a servicios de salud	6,9	5,6	11,9	5,0	6,3
Desempleo de larga duración	12,0	12,6	9,9	-2,1	-2,7
Hacinamiento crítico	8,1	8,2	7,9	-0,2	-0,3
Inadecuada eliminación de excretas	9,5	7,1	18,7	9,2	11,6
Inasistencia escolar	3,2	2,5	5,9	2,7	3,4
Material inadecuado de paredes exteriores	2,2	2,3	2,1	-0,1	-0,2
Material inadecuado de pisos	3,7	1,6	11,9	8,2	10,3
Rezago escolar	29,3	27,4	36,7	7,4	9,3
Sin acceso a fuente de agua mejorada	8,6	2,4	32,2	23,6	29,8
Sin aseguramiento en salud	10,3	10,4	9,6	-0,7	-0,8
Trabajo infantil	2,7	1,5	7,2	4,5	5,7
Trabajo informal	72,7	67,9	90,9	18,2	23,0

Fuente: DANE. Elaboración propia⁴.

Resulta urgente entonces, modificar el marco normativo en materia de provisión de instrumentos de planeación, monitoreo y seguimiento a la inversión a nivel territorial, revisar las competencias del Departamento Nacional de Planeación en materia de asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales y considerar de manera particular y concreta las potencialidades y características propias de cada región, departamento, Municipio y localidad, sus dinámicas económicas, sociales, políticas y de post conflicto buscando caminos que conlleven al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y la potenciación de los factores que afectan el desarrollo local.

³ Fuente: DANE. (2018).

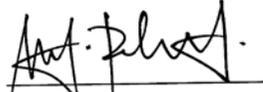
⁴ Fuente: DANE. (2018).

Bibliografía

DNP. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Bogotá, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales.

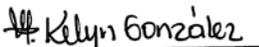
DNP. (2014). *Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales*. Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) Grupo de Estudios Territoriales.

De los Honorables Congresistas,

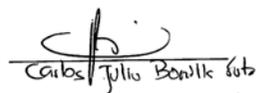

 JHON JAIRO ROLDÁN

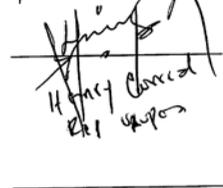

 Victoria Román

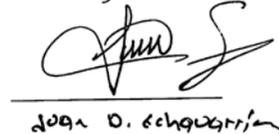

 Nubia López M


 Kely González


 Fabio Argueta


 Carlos Julio Bonilla


 Henry Coronel


 Juan D. Sotomayor

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL**

El día 7 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 245 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Jhon Jairo Roldán, Nubia López, Carlos J. Bonilla y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2018
 CÁMARA**

por medio se crean los planes departamentales de desarrollo rural con enfoque territorial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y principios de interpretación

Artículo 1º. Objeto. Las Gobernaciones en articulación con las Alcaldías municipales, y en coordinación con las entidades del nivel nacional que hagan presencia en su territorio deberán concertar, formular, aprobar, ejecutar y hacer

seguimiento al Plan Departamental Desarrollo Rural con Enfoque Territorial como un capítulo de los Planes Departamentales de Desarrollo (PDDRET). Los PDDRET incluirán programas y proyectos con la debida partida presupuestal, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo y contará con la intervención de las entidades del Nivel Nacional presentes y con acciones en el territorio.

Para la elaboración de los PDDRET deberán tener como principal insumo la información de los CMDR en cuento a las necesidades priorizadas de los pobladores rurales, la vocación del suelo y los productos que presenten una mayor potencial productivo conforme análisis técnicos que se realicen.

Parágrafo 1º. Las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, negra, afrodescendientes, raizales y palenqueras serán invitadas a participar en las discusiones, sin que con ello se surta el trámite de consulta previa.

Parágrafo 2º. Las partidas presupuestales establecidas en el inciso de este artículo provendrán de los recursos de gobernaciones, alcaldías y entidades del nivel nacional presentes en el territorio. La no asignación de recursos conforme a las necesidades de los municipios y departamentos dará lugar a las investigaciones disciplinarias y fiscales del caso.

Parágrafo 3º. Con el fin de fomentar alianzas público privadas, en especial en lo que tiene que ver con la comercialización de los productos de pequeños y medianos productores, las empresas privadas agroindustriales presentes en el territorio podrán ser invitadas a la concertación, formulación y seguimiento a las líneas de los PDDRET en las que participen.

Artículo 2º. Contenido de los PDDRET. Los PDDRET deberán atender las necesidades político institucional, ambiental, sociocultural y económico productivo. Para ello deberán tener en cuenta los resultados del Censo Nacional Agropecuario (CNA), la información de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y los registros del sistema de información Terridata del Departamento Nacional de Planeación, sin perjuicio de utilizar otra información oficial que permita identificar las necesidades de las zonas y pobladores rurales de cada departamento.

Artículo 3º. Principios de interpretación. La presente ley deberá ser aplicada e interpretada atendiendo los principios Constitucionales, los tratados ratificados por Colombia en la materia y las normas concordantes. De forma especial se deberá tener en cuenta lo siguiente:

Autonomía territorial: es la facultad de ejercer las funciones administrativas otorgadas por los mandatos constitucionales y legales.

Coordinación: La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias

de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales se articularán con las autoridades nacionales con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

Concurrencia: La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

Enfoque Étnico: Es la inclusión participativa de las autoridades tradicionales y representantes de las comunidades étnicas en la implementación de programas y proyectos desprendidos de esta ley, con el objeto de atender sus usos y costumbres.

Enfoque territorial: es el diseño de planes, programas y proyectos atendiendo las características socioculturales, económicas productivas, institucionales y ambientales de cada uno de los territorios.

Equidad de Género: es el acceso en condiciones de equidad, a que tienen derecho las mujeres rurales independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria. Es por ello que se reconoce la labor rural de mujeres y hombre, quienes aportan desde la ámbito productivo, político y social en las regiones a las que pertenecen y cuyo impacto puede redundar en el nivel nacional.

Innovación agropecuaria. Introducción de productos, bienes, servicios, procesos y métodos nuevos en el ámbito productivo, de transformación o adecuación de la producción, administrativo, organizacional, financiero y crediticio, informático, de mercadeo y comercialización, que incorporen mejoras significativas en el desempeño del sector agropecuario.

Progresividad: es la atención de las necesidades de la población rural, realizando una debida programación del uso de los recursos técnicos y destinación presupuestal, dirigidos a cubrir los requerimientos de vida digna en especial de la población en situación de vulnerabilidad.

Seguridad alimentaria: es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas y que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

Sostenibilidad: es el aprovechamiento de los recursos naturales, buscando la preservación y existencia de los mismos en el presente y en el futuro.

Subsidiariedad: La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y

social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias.

CAPÍTULO II

Institucionalidad PDDRET

Artículo 4°. Concertación y seguimiento a los PDDRET. Los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea) será la instancia de concertación entre las autoridades departamentales y municipales, las comunidades rurales, las entidades privadas y públicas conforme a lo establecido en el artículo 88 de Ley 160 de 1994.

Las concertaciones deberán estar retroalimentadas por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), instancia establecida por el artículo 89 de la Ley 160 para realizar la concertación de local. Los CMDR deberán informar a los Consea el estado de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) conforme a lo señalado por el sistema de información de la población rural establecido en el artículo 6° de esta norma.

El seguimiento del Plan de Acción de los PDDRET se hará semestralmente por vía de los Consea, los cuales deberán ser retroalimentados por los CMDR. A las sesiones de seguimientos podrán ser invitadas las autoridades del nivel nacional que se considere deben participar. Para facilitar el seguimiento el nivel de satisfacción de las necesidades de los pobladores rurales y las zonas, cada componente contará con indicadores cuantitativos y cualitativos, esto con el fin de mejorar la programación presupuestal y atender el principio de progresividad.

Parágrafo. Las autoridades deberán concertar con las organizaciones campesinas y de comunidades étnicas cuáles serán las organizaciones campesinas y de comunidades étnicas que tendrán asiento en el Consea y en los CMDR, así como los mecanismos para que los que asistan dupliquen la información con la comunidad rural en general. En todo caso cada autoridad étnica ejercerá este derecho conforme a sus usos y costumbres, observando las autoridades en todo caso el principio de autonomía que les asiste.

Artículo 5°. Presupuesto para los PDDRET. Para la financiación de los PDDRET los departamentos y municipios destinarán entre el 15% y 40%, del presupuesto de inversión. Para establecer el monto a destinar deberá tener en cuenta: las necesidades identificadas por el registro de pobladores rurales que trata el artículo 6° de esta ley; lo registrado por el DNP en el sistema de información TerriData o similares; y lo identificado por el Censo Nacional Agropecuario.

Las entidades del nivel nacional del sector público agropecuario, pesquero, forestal y de desarrollo rural que cuenten con presencia en

los respectivos territorios destinarán mínimo el 50% de sus recursos de inversión asignados al respectivo departamento.

Otras entidades del nivel nacional que cuenten con presencia en el territorio deberán hacer una destinación presupuestal atendiendo la satisfacción de las necesidades de su población objetivo. Esta destinación deberá ser del mínimo del 10% de los recursos de inversión asignada para el respectivo departamento.

Parágrafo 1°. Las entidades del nivel nacional que por la naturaleza de sus funciones cuenten con sus propios planes territoriales, deben articular estos con los PDDRET. En el caso de los departamentos priorizados por el Decreto 893 de 2017, los CONSEA y CMDR en estrecha coordinación con la Agencia de Renovación del Territorio (ART), revisarán cuáles son las necesidades de los municipios no priorizados, con el fin de realizar una intervención complementaria. En todo caso la ART, por la naturaleza de sus funciones deberá compartir la metodología que permitió la concertación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDET) en los CONSEA de los departamentos en donde se encuentre interviniendo.

Parágrafo 2° La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) conforme a lo establecido en el numeral 2° del artículo 4° del Decreto 2364 de 2015, deberá apoyar la adopción de los PDDRE.

Los consejos, comités o instancia similares que funcione en el departamento o localidad y que se encuentren establecidos por ley, deberán informar a los CONSEA y CMDR los avances en la materia que les corresponda y articular sus funciones con el PDDRET.

Artículo 6°. Sistema de información de la población rural. Con el fin de establecer las necesidades reales de la población rural, cada municipio contará con el registro de sus pobladores rurales, en donde se incluirá la información de las necesidades programáticas y las acciones afirmativas que se han llevado a cabo para su atención, en cada uno de los componentes de esta ley. En el registro se identificará la calidad de los jóvenes y mujeres rurales, así como de pequeño productor agropecuario conforme a lo establecido en el Decreto 2179 de 2015.

El registro de **atención** de los pobladores rurales, será la base fundamental para la programación presupuestal de los PDDRET y las entidades que participan en su formulación, ejecución y seguimiento. Por ello contará además con un módulo de seguimiento de satisfacción de necesidades y de inversión por componente. Para ello se apoyará en los resultados del CNA y otras fuentes de información oficiales, sin perjuicio de las acciones que los municipios deban llevar a cabo para tal fin.

Parágrafo 1°. Con el fin de evitar una doble postulación y adjudicación de recursos a un

mismo núcleo familiar o productor, cada entidad deberá informar a las Alcaldías sobre la atención ya realizado a con el fin de incluir la información en el registro.

Parágrafo 2°. Se entiende por joven rural toda persona entre 14 y 28 años de edad, en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que integra la comunidad rural del territorio nacional, que se dedica a la explotación agropecuaria, forestal, pesquera y/o de desarrollo rural y que tenga la calidad de pequeño o mediano productor conforme a lo establecido en el Decreto 2179 de 2015.

Parágrafo 3°. En el caso de que las comunidades étnicas quieran hacer parte de este registro, sus autoridades tradicionales deberán manifestar su interés a las respectivas Alcaldías con el fin de dar inicio al proceso de concertación o consulta previa que se requiera.

Parágrafo 4°. La información que se consolide en el registro de atención a los pobladores rurales podrá ser presentada en los CMDR y CONSEA en cifras y porcentaje.

Parágrafo 5°. Este registro contará con un módulo de indicadores de cumplimiento conforme a las necesidades solucionadas por las líneas de acciones establecidas por componente atendiendo al principio de progresividad.

CAPÍTULO III

Componente Ambiental de los PDDRET

Artículo 7°. Componente Ambiental. Hace referencia a las acciones dirigidas al cuidado de los ecosistemas y las zonas que requieren especial protección por su importancia medio ambiental. Este componente es transversal a todo el PDDRET y para sus seguimientos las Gobernaciones y Municipios deberán identificar las zonas de protección ambiental como las fuentes hídricas, páramos, sistemas montañosos, Parques Nacionales Naturales, y todas las zonas que por su importancia deben ser protegidas.

Para la identificación de zonas de protección ambiental los departamentos y municipios usarán como fuente de información la zonificación departamental de la UPRA y del IGAC, sin excluir acciones propias y otros sistemas de información de entidades públicas y privadas. La identificación de zonas ambientales en el territorio debe socializarse en el Consea y lo CMDR como etapa previa a la construcción de los PDDRET. Esta información debe actualizarse cada dos años.

Artículo 8°. Acciones de cuidado ambiental. La información consolidada en los términos del artículo anterior, será la base para el establecimiento de acciones que permitan el cuidado de las zonas que requieren especial atención ambiental. De igual forma será utilizada para la priorización de líneas productivas agropecuarias, pesqueras, acuícolas, forestales y de desarrollo rural.

Artículo 9°. *El Servicio Público de Extensión Agropecuaria Ambiental.* Los PDDRET y los Planes Departamentales de Extensión Agropecuarios (PDEA) creados en el marco de la Ley 1876 de 2017, deberán responder a las líneas productivas priorizadas por los CONSEA y los CMDR.

Dentro de las líneas de PDEA se deberá incluir la identificación y sensibilización de saberes tradicionales que no respondan al cuidado medio ambiental del territorio. De igual forma, se identificarán los saberes tradicionales que responden a los conceptos de Buenas Prácticas Ambientales (BPA), las cuales serán objeto de análisis, socialización y duplicación en el territorio.

CAPÍTULO IV

Componente económico y productivo de los PDDRET

Artículo 10. *Desarrollo Económico Productivo.* Hace referencia a las actividades que permiten la utilización del sector rural como insumo primario de generación de ingresos y fortalecimiento de las capacidades productivas, ya sea por la explotación agropecuaria, acuícola, pesquera o forestal o actividades relacionados con el uso de las zonas rurales, entre las que se encuentran las actividades de ecoturismo, agroturismo y similares, excluyendo la explotación de recursos naturales no renovables. Este componente dentro de los PDDRET deberá contar con información de los programas y proyectos locales, departamentales y nacionales así como la respectiva asignación presupuestal.

Los indicadores de este componente deben ir dirigidos a la satisfacción de la generación de ingresos de los pobladores rurales con mínimo 2 SMLMV, esto sin detrimento de otros indicadores de desarrollo económico, competitividad y sostenibilidad, ambiental y social que deben incluirse dentro de los PDDRET.

Parágrafo. Las comunidades étnicas que quieran hacer parte los programas del componente económico productivo podrán manifestar su interés ante los CONSEA y los CMDR para que se dé inicio al proceso de concertación y/o consulta previa del caso. El derecho al territorio y otros derechos fundamentales de las comunidades étnicas se entienden garantizados por las normas constitucionales, legales y tratados internacionales que los salvaguardan.

Artículo 11. *Líneas productivas.* En los PDDRET deberán identificar y priorizar las líneas de explotación agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal para el departamento conforme a la vocación productiva del suelo. Atendiendo los análisis realizados por la UPRA y lo establecido por las alcaldías municipales en virtud del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, los CMDR darán el primer insumo al Consea para definir esta prioridad. La priorización de las líneas

productivas, además de fortalecer la capacidad de generar ingresos y la economía local, deberá incluir la sostenibilidad ambiental y competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

De igual forma se analizará por parte de los Consea la posibilidad de establecer clusters agropecuarios, entendidos estos como la interacción de los actores productivos, con especial atención del pequeño productor, dirigida a fortalecer uno a varios productos suministrándolo al mercado en calidad y cantidad, como materia prima o con valor agregado.

Parágrafo 1°. Con el fin de incluirlos como criterios de priorización, se tendrán en los saberes tradicionales y las experiencias de las comunidades campesinas y étnicas, estas en caso de haber manifestado su interés en participar de la priorización de líneas productivas. En todo caso, la implementación de líneas productivas priorizadas en los territorios étnicos sólo se podrá realizar con la manifestación expresa de las autoridades tradicionales y una vez se lleve a cabo el proceso de concertación y/o consulta previa.

Parágrafo 2°. De igual forma para la priorización de las líneas productivas, se tendrán en cuenta los Comités de Cadenas Regionales, para lo cual se solicitará la información necesaria al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Parágrafo 3°. En los territorios en donde existan sabanas inundables, se consultará con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la viabilidad para su explotación y las líneas productivas a implementar.

Artículo 12. *Actividades productivas de no explotación.* Entiéndase estas como aquellas que se pueden llevar a cabo en las zonas rurales, con el uso de los recursos naturales atendiendo el principio de sostenibilidad ambiental y social, que permiten generar ingresos de la forma señalada en el artículo 10 y que no tengan relación con la explotación de recursos naturales no renovables. En atención a lo anterior, el Consea atendiendo la información suministrada por los CMDR, establecerá una línea de fortalecimiento de las capacidades productivas en este tipo de actividades, si las condiciones naturales así lo permiten. Para lo anterior solicitará el apoyo técnico y financiero del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y el MADR.

Parágrafo. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) deberá establecer en la formulación de los PDDRET los compromisos técnicos y financieros para la ejecución de las acciones derivadas de los artículos 10 y 12, así como otras de su competencia, conforme a lo señalado en el artículo 5° de esta ley.

Artículo 13. *Identificación de aliados comerciales e incentivo para la celebración de acuerdos.* Dentro de los procesos de formulación del componente económico productivo, se hará

un inventario de potenciales aliados con el fin de crear canales de comercialización conforme a las líneas productivas, de desarrollo rural existentes y priorizadas en el departamento.

Con el fin de incentivar las alianzas comerciales los departamentos podrán establecer alivios tributarios a los aliados que establezcan relaciones comerciales directas con los pequeños productores.

Artículo 14. Fortalecimiento productivo y gerencial. Los Consea y los CMDR, en articulación con el Sena y el apoyo de los gremios interesados, incluirán en los PDDRET líneas de capacitación para el fortalecimiento de la producción y gerencial de actividades del sector rural, dirigido a grupo de pobladores rurales con mínimo tres años de experiencia en la actividad productiva sea de explotación agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal o de generación de ingresos rurales diferentes a la explotación minera. Este fortalecimiento buscará aumentar la competitividad, sostenibilidad y el acceso a mercados locales e internacionales.

Artículo 15. Acceso a tierras y formalización de la propiedad rural. Cada municipio deberá presentar en los respectivos Consea y los CMDR, las necesidades de acceso material y jurídico a tierras, así como de formalización de la propiedad rural que tiene la población rural de su territorio. Esta información será incluida en el registro que trata el artículo 6 de esta ley. Para ello se apoyará de los resultados del CNA y otras fuentes de información oficiales, sin perjuicio de las acciones que los municipios y departamentos deban llevar a cabo para conocer las necesidades específicas de tierras los pequeños productores y de los pobladores sujetos de reforma agraria conforme a lo establecido en la Ley 160.

Una vez conocida la necesidad de la tierra, se solicitará a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la intervención conforme a sus competencias. Por su parte la ANT deberá manifestar en la formulación de los PDDRET los compromisos técnicos y financieros para la ejecución de las acciones derivadas de los artículos 7°, así como otras de su competencia, conforme a los señalado en el artículo 5° de esta ley.

Artículo 16. Adecuación de Tierras. Los departamentos y los municipios con el apoyo de la ADR deberán establecer las necesidades de riego, drenaje y protección contra inundaciones, las cuales se requieren solucionar para aumentar la productividad y competitividad de las líneas priorizadas por el Consea y los CMDR en los PDDRET. Estas necesidades contarán con líneas programáticas que involucren todas las etapas de la infraestructura para la adecuación de tierras, conforme a los lineamientos y herramientas emitidas por la UPRA y la Política de Adecuación de Tierras.

Dentro de las necesidades de adecuación de tierras se incluirá las de fortalecimiento y

mantenimiento de la infraestructura existente en el departamento. Para lo anterior los municipios en coordinación y con el apoyo de la ADR, identificarán las obras de adecuación de tierras en ejecución o que se hubieran ejecutado en sus territorios. Esta información deberá ser socializada en los CMDR y en los Consea, y remitida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para atender los lineamientos de la Política de Adecuación de Tierras.

El MADR por medio de la UPRA tendrá en cuenta la información relacionada en este artículo, para la focalización y zonificación de las obras de adecuación de tierras, en especial en la línea de infraestructura con fines de irrigación.

Artículo 17. Incentivo a la creación de organizaciones de productores. En la asignación de recursos a los pequeños productores a atender con presupuesto local y departamental, se deberá priorizar las organizaciones de productores que se encuentren bajo cualquier esquema asociativo. En el caso de que los pequeños productores no se encuentren asociados el Departamento y el Municipio deberán establecer acciones para que se asocien bajo el modelo que consideren el más pertinente. En ningún caso el productor que no quiera asociarse podrá dejarse de atender en los programas del componente económico productivo.

Artículo 18. Banco de maquinaria municipal. Conforme a la priorización de las líneas productivas, los municipios deberán analizar la necesidad de contar con un banco de maquinaria verde, la cual permitirá mejorar el potencial productivo de su territorio. Para la adquisición de dicha maquinaria los municipios deberán gestionar los recursos. El análisis de la necesidad deberá realizarse bajo parámetros técnicos productivos y económicos.

Artículo 19. Acceso al sistema financiero de los pobladores rurales. Los PDDRET deberán contar con una línea de fomento a la bancarización y al crédito, para lo cual deberá concertarse con los Gerentes Seccionales del Banco Agrario de Colombia (BAC). El BAC deberá realizar jornadas de fomento de las líneas de crédito destinadas para el sector agropecuario, conforme a lo establecido por Finagro. Este componente contará con un indicador de número de nuevos pobladores rurales con acceso al sistema financiero.

CAPÍTULO V

Componente Social y cultural de los PDDRET

Artículo 20. Componente Social y Cultural. Este componente hace referencia a la atención y fortalecimiento del relacionamiento social, redes comunitarias, usos, costumbres, e identidad cultural. Con este fin se implementan acciones que permiten la preservación comunitaria y satisfacción de necesidades básicas, que inciden tanto a nivel social como productivo.

Para conocer las necesidades a atender en el marco de este componente, se incluirá en los PDDRET un capítulo referente a las dinámicas culturales y aspectos relevantes para las redes comunitarias. Este capítulo será construido por el Consea y contará con los insumos suministrados por los CMDR.

Las necesidades básicas que se presenten en el departamento y otras relacionadas con bienes públicos rurales, deberán identificarse en el registro de atención de los pobladores rurales de que trata el artículo 6° de esta ley.

Artículo 21. Reconocimiento de los pobladores rurales. Atendiendo a la importancia de los campesinos y campesinas, esta ley reconoce la importancia para la sociedad colombiana, por su aporte en la preservación de las costumbres de nuestro país, por su importancia en la provisión de alimentos a toda la población y contribución al desarrollo económico colombiano. Por lo anterior el primer domingo del mes de junio se conmemorará el día del campesino y de los trabajadores rurales.

Son campesinos y trabajadores rurales las mujeres y los hombres que ejercen una relación con la explotación de la tierra y las zonas rurales, por medio de la actividad agropecuaria u otras que fortalecen su arraigo en las zonas rurales y cuya actividad productiva se realiza de forma directa, en especial por el grupo familiar.

Parágrafo. Para conmemorar el día del campesino y los trabajadores agrarios el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) en coordinación con el MADR establecerá una fecha única para la celebración del día del campesino y organizará actividades que permitan sensibilizar y hacer pública la importancia de la población rural de nuestro país.

Artículo 22. Cultura campesina y del poblador rural. El MADR se establecerá un programa que incentive y promueva el orgullo campesino, el sentido de pertenencia y la importancia de sus actividades para el desarrollo del país.

Artículo 23. Acceso a Vivienda de Interés Social Rural (VIS) Rural. Cada municipio deberá presentar en los respectivos Consea, las necesidades de mejoramiento y saneamiento básico, y construcción de vivienda nueva rural de la población rural de su territorio. Con esta información el Consea establecerá un proceso de preparación y postulación a los recursos del programa de VIS Rural, en donde se tendrá en cuenta la responsabilidad de gestión de cada Alcaldía y el apoyo de la Gobernación.

Con el fin de atender las necesidades de VIS Rural, la Comisión Intersectorial de VIS Rural deberá establecer una metodología que permita atender de forma progresiva las necesidades de mejoramiento o saneamiento básico y construcción de vivienda nueva.

Los modelos de vivienda de interés social rural deberán ser concertados con las comunidades campesinas y étnicas cuando sean del caso con el fin de que las construcciones atiendan sus usos y costumbres.

Artículo 24. Electrificación rural. Para atender las deficiencias del servicio de electrificación rural, los Consea con la información suministrada en los CMDR levantarán un inventario de necesidades el cual será enviado al Instituto para la Planificación del Sector Energético (IPSE) con el fin de que se destinen recursos de forma programática para la atención de estas necesidades. En este sentido el –IPSE– deberá dar una respuesta a cada Consea sobre las medidas que se tomen al respecto.

Artículo 25. Acueducto y saneamiento básico. Para atender las deficiencias del servicio de acueducto y saneamiento básico, los Consea con la información suministrada en los CMDR levantarán un inventario de necesidades el cual será enviado a la Viceministerio de Agua Potable, con el fin que apoye en la gestión de recursos a los municipios, en especial a los de nivel 4, 5 y 6. En este sentido la Viceministerio de Agua Potable deberá dar una respuesta a cada Consea sobre las medidas que se tomen al respecto.

Artículo 26. Educación para la creación de organizaciones de productores. Los Consea en conjunto con la seccional del Sena establecerán los programas de esta entidad que fortalezcan y fomenten la organización de productores. El Sena deberá comprometer el 30% del presupuesto departamental a los PDDRET conforme a lo señalado en el artículo 5°.

CAPÍTULO VI

Disposiciones finales y artículos transitorios

Artículo 27. Seguimiento. El Consea realizará seguimiento del avance de los PDDRET, con este fin realizará mínimo dos sesiones anuales a la cual podrá invitar a autoridades del orden nacional. En las sesiones de seguimiento cada entidad responsable e involucradas en la formulación y ejecución del PDDRET deberá presentar un informe de avance, dificultades y soluciones.

En los departamentos con más de veinte municipios, los PDDRET se podrá formular los por regiones o por número de municipios conforme disponga la Administración Departamental.

Parágrafo. Los componentes incluidos en esta norma que cuenten con vacíos, serán atendidos conforme a la normatividad del sector agropecuario, pesquero, forestal y de desarrollo rural, conforme a lo establecido en el Decreto Único 1071 de 2015.

Artículo 28. Transitorio. Inicio de los PDDRET. La obligatoriedad de los PDDRET iniciará para los Gobiernos Regionales desde el 1° de enero de 2020.

Artículo 29. Transitorio. Una vez entre en vigencia esta ley el MCIT iniciará el trámite para

que los campesinos y trabajadores rurales sean reconocidos como patrimonio social y cultural de Colombia.

Artículo 30. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

por medio se crean los planes departamentales de desarrollo rural con enfoque territorial y se dictan otras disposiciones.

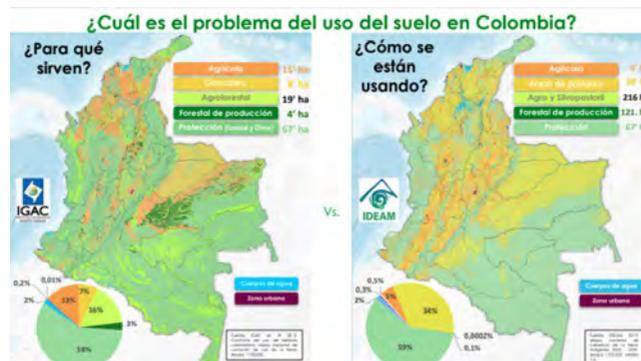
Distribución territorial y vocación productiva

El territorio nacional cuenta con diversidad en sus características físicas gracias a su historia geológica, variedad de climas y los procesos terrestres que han permitido la aparición de volcanes, litorales con diferentes playas, acantilados y manglares entre otras variaciones físicas –cordilleras, comportamiento hídrico con grandes áreas inundables, glaciales ecuatoriales. Además de lo anterior se encuentran diferentes dinámicas sociales adaptadas en las zonas conforme a las características de ubicación (Ideam).

Las características físicas tienen entre sus principales fuentes el sistema montañoso derivado de la presencia de la Cordillera de los Andes que gracias a sus ramificaciones, permiten la existencia de diversidad de sistemas montañosos presentándose así en territorio nacional páramos estratégicos que producen el 70% del agua dulce del territorio; cerca de seis glaciales ubicados en el Sistema de Parques Nacionales Naturales; bosques Andino y Altoandino con presencia de altas zonas húmedas, diversidad de climas y especies arbóreas de gran altitud; y humedales de importancia para los servicios ambientales que requiere el territorio nacional (MADS, 2015). Gracias a estas diferencias físicas el territorio nacional se ha subdividido en cinco zonas de fuentes hidrográficas Caribe, Magdalena y Cauca, Orinoquía, Amazonía y Pacífico (Ideam, 2013).

Conforme a lo señalado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) cuyas competencias incluyen establecer el uso eficiente del suelo, señala en sus informes nacionales y departamentales que el territorio nacional cuenta con vocaciones de producción agrícola, forestal, pesquera y pecuaria la cual se encuentra subutilizada y sobreutilizada en la actualidad. En este sentido la UPRA señala que del total del área rural 15' millones de ha son de vocación agrícola, 8' ha son de vocación ganadera, 19' ha cuentan con vocación agroforestal, 4' ha tienen un llamado a la producción forestal y 67' ha se encuentran con protección de reserva forestal y otro tipo de protección ambiental. Sin embargo alerta la UPRA sobre una gran brecha entre la vocación y su utilización atendiendo a que 6' ha se destinan a la producción agrícola (con subutilización de 9'

ha); 35' ha se encuentra dedicadas al pastoreo (con una sobreutilización de 30' ha); sólo 216 mil ha se dedican a los sistemas silvopastoril; 121 mil ha se dedican a la producción forestal (con 3.879' ha subutilizadas); y con la debida protección jurídica de las 67' ha que la requieren (UPRA, 2017).



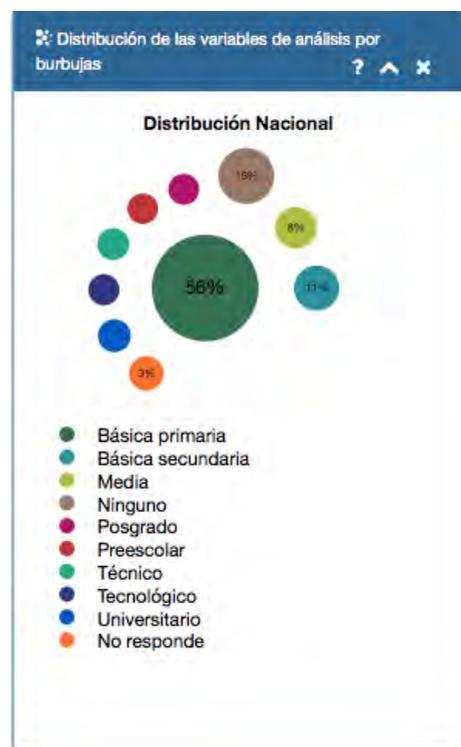
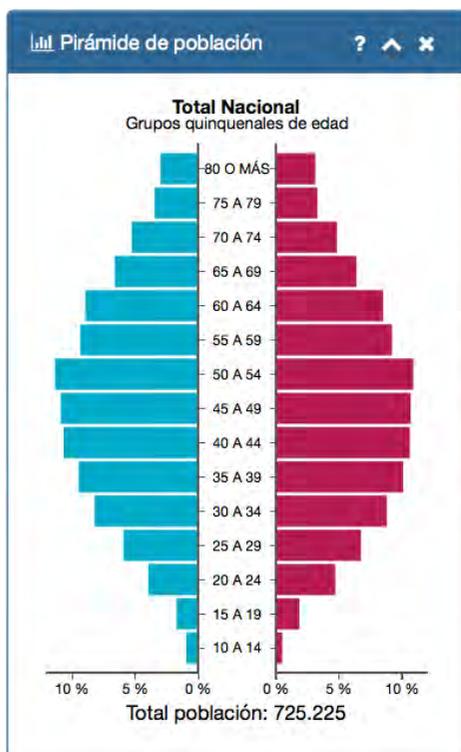
Planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad.

FUENTE: (UPRA, 2017).

Población rural del territorio colombiano

Conforme a lo señalado por el DANE, Colombia cuenta con 49.291.609 pobladores de los cuales el 77,5% viven en las cabeceras municipales y el restante 22,5% se encuentran en los centros poblados y en la zona rural dispersa (DANE, 2018). Inversamente proporcional a lo anterior el territorio está conformado por 114 millones de hectáreas –ha–, cuenta con 101,2 millones de ha en la zona rural, lo que equivale a un 96,4% del territorio nacional (IGAC, 2014). Lo que señala una concentración de la población colombiana en las zonas urbanas y un desplazamiento de las zonas rurales, esto debido a varias circunstancias: violencia rural, alto índice de pobreza y baja presencia estatal tanto para la prestación de servicios sociales como para la producción agropecuaria, entre otras; que ha permitido la migración a las urbes aumentando así los índices de pobreza en las ciudades. Esto desincentiva la población campesina, al darse un aumento en los costos de producción, al contar con bajas condiciones de vida provocando así un aumento de los productos para consumo familiar y requeridos como materia prima en la industria agropecuaria y el sector empresarial que lo requieren.

Ante el desconocimiento real de la situación de la población y la producción rural, se realizó el Censo Nacional Agropecuario (CNA) con cifras de pobreza, índices de producción y de presencia estatal bastante preocupantes para el desarrollo del país (DANE). Del total de la población censada en la zona rural dispersa se registra que el 64% son hombres y el 36% son mujeres, cuyas edades predominan entre los 40 y 59 años, con una presencia significativa entre los 45 y 59 años; del total de hogares censados el 34% cuenta con menores de 15 años y el 28% con adultos mayores; el 56% cuentan con educación primaria, el 11% con básica secundaria y el 8% con media.



Pirámide poblacional-Distribución nivel de escolaridad.

CNA

Fuente: (DANE).

Sobre la calidad de vida de la población rural el CNA encontró un IPM del 45,7%, con gran marcación en la población étnica del 65,7%. Esto se puede derivar de las privaciones señaladas por la población censada, las cuales se encuentran en especial con el bajo logro educativo 82%, rezago escolar del 22,4%, acueducto servicios domiciliarios el 56% cuenta con energía, el 29% con acueducto el 11% con ningún servicio y el 4% con alcantarillado. Otro factor que puede contribuir al IPM son las características de las viviendas encontradas en los territorios censadas, de las cuales el 20% están desocupadas y el 9% se usan con ocupación temporal; el material del piso

en un 49% es de cemento o gravilla y el 25% de tierra o arena; el material de las paredes es en un 49% de bloque y un 26% de tapia pisada.

En cuanto a la producción agropecuaria, el CNA estableció como unidad de medida la Unidad de Producción Agropecuaria (UPA)¹, distinta a la Unidad Agrícola Familiar², censando en total 648.199 UPA que constituye cerca de 108.993.335 ha cuyo uso del suelo cuenta con una apreciación similar a lo señalado por la UPRA. Del total de UPA se ubicaron 17.643 en zonas de Parques Nacionales Naturales; un 61% no han recibido asistencia técnica, el 16% cuenta con maquinaria –sin especificar si corresponde esta al uso del suelo- y el 16 % cuenta con construcciones para la producción rural.



Distribución del uso del suelo CNA

Fuente: (DANE).

También se pudo identificar que en 133.436 Unidades Agrícolas no Agropecuarias (UPNA)³

¹ Se entiende por UPA la porción de terreno en donde los productores rurales censados lleva a cabo “Actividades agropecuarias: Procesos productivos que incluyen la siembra de cualquier tipo de cultivo agrícola, plantación forestal o pastos, y la cría, levante y/o engorde de animales para el consumo o para la venta.” https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/agropecuario/ficha_metodologica_CNA-01_V4.pdf

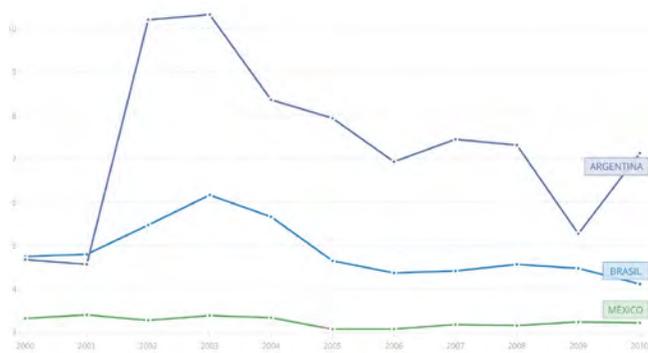
² Conforme a lo establecido en el inciso segundo del literal b) del artículo 28 de en la Ley 160 de 1994 “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.”

³ “Las actividades no agropecuarias son aquellas actividades no relacionadas con el cultivo de especies vegetales, ni con la cría de animales. Incluye actividades dentro de unidades que cuentan con hidroeléctricas, termoeléctricas, etc., que no tengan ningún tipo de plantación forestal. Pueden ser actividades como: industria, transformación

con 2.3 millones de ha, cuya principal destinación es su habitación, prestación de servicios como el de educación 50,8%, y otros como comercio 20,3%, transformación de productos agropecuarios con el 17,6% e industria con el 11,2% (DANE, 2014).

Experiencias Internacionales

Actualmente países como Argentina, México y Brasil se conocen por su avance en el desarrollo económico del sector rural desde el componente únicamente productivo aparentemente, sin embargo la experiencia de estos países fue más allá. Para poder avanzar los Gobiernos de estos tres países coinciden en una figura de vital importancia para el desarrollo económico rural: planificación regional apoyando con la concurrencia de todos los actores locales interesados en el desarrollo de las respectivas zonas, otorgamiento de servicios que permitieran mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales. (UPRA, 2014). Lo anterior se ve reflejado en valor que el denominado sector agricultura, cuya atención va más allá de la producción, entrega al PIB de cada uno de los países a analizar.



Participación del sector de agricultura como porcentaje del PIB 2000-2010

Fuente: Banco Mundial.

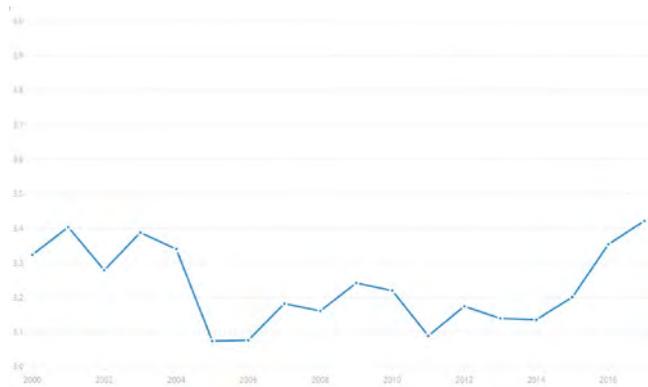
A continuación se hará alusión a aspectos relevantes que permiten evidenciar la importancia de la planificación desde lo regional lo cual permite atender las necesidades en consonancia con las características territoriales de las regiones.

México: Desde el concepto ejido, entendido como el territorio que debe garantizar el sustento de un poblado cuya construcción es social histórico y no legal, se fue creando un sentido colectivo que permitió el crecimiento del concepto de pertenencia territorial de sus pobladores rurales. Acompañado de lo anterior se dio un fortalecimiento de la institucionalidad que combinados con los procesos organizativos provocados por los ejidos permitieron procesos participativos en la toma de decisiones dándose así el aumento de la inversión pública en infraestructura de riego y transporte.

de productos agropecuarios, elaboración de artesanías, minería, turismo, comercio, servicios, etc.” Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA) y Actividades No Agropecuarias en las UPA https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/PPT12-Boletin12_0_1.pdf

Por lo anterior se vio la necesidad de crear una Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que surgió gracias a los procesos y las acciones de reivindicación campesina.

La LDRS y normas concordantes amplió la visión más allá de la producción agropecuaria incluyendo los siguientes conceptos y herramientas: agricultura familiar, comercialización, propiedad social, una agenda agroexportadora, fortalecimiento de la información catastral y la participación de marcos políticos sectoriales agrícolas y de la zona rural. Ante lo anterior se derivó acciones de autonomía y corresponsabilidad de las comunidades y del empresariado como protagonistas del desarrollo económico en el marco de sus cadenas productivas; el desarrollo territorial a partir de la definición explícita del desarrollo urbano y del desarrollo regional; sustentabilidad de la producción rural; la categoría de interés público el desarrollo rural sustentable por lo cual se requiere planeación y organización agropecuaria, involucrando su industria, la comercialización y los bienes y servicios dirigidos a mejorar la calidad de la población rural; democratización de la planeación para lo cual se crean los Consejos Distritales de Desarrollo Rural como cuerpo colegiado de planeación.



Participación del sector de agricultura como porcentaje del PIB 2000-2017.

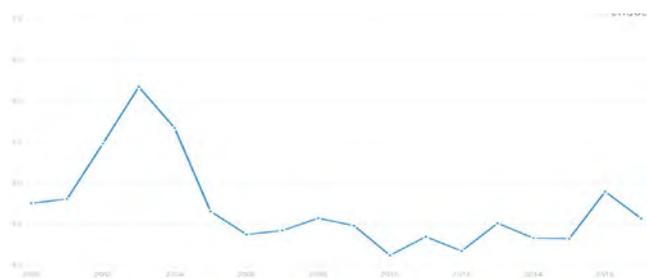
Fuente: Banco Mundial.

El comportamiento del denominado sector agricultura en México ha mostrado un buen comportamiento en la década del dos mil, fecha en que se fortaleció la implementación de los programas de desarrollo rural. Si bien, se ve una caída a mitad de la década mencionada, se muestra un nuevo repunte finalizando con un comportamiento estable y un repunte para el año 2016, indicio del buen impacto de la estrategia de concertación regional implementada.

Brasil: el desarrollo rural de este país se basa en el ordenamiento y planeación territorial, tiene como componente fundamental a la agricultura familiar. En este orden de ideas se creó el Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar (Pronaf) el cual ha evolucionado dentro del Ministerio sectorial a lo largo de los años e involucra asistencia financiera para

infraestructura, servicios municipales, reforma agraria y agricultura familiar sostenible. El Pronaf cuenta con una ejecución descentralizada por lo cual su planeación y co-gestión se realiza con los estados y municipios. Esta política también conformó instancias colegiadas el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (CNDRS), y el Condraf al incluir la participación de los actores sociales, instancias de participación que se duplicó a nivel municipal y federal, lo que ha permitido la participación real de la población campesina, al punto de convertirse esta figura en referente en los procesos de desarrollo rural. Posterior a este avance, se incluyó el concepto de desarrollo económico del campo más allá de la producción agropecuaria, que si bien permite atender el sector esta atención incluye aspectos que permite impactar de mejor forma la calidad de vida de los pobladores rurales. Con los anteriores avances se da la importancia de contar con un Plan de Desarrollo Territorial que identifique las principales necesidades y concertación de su atención.

Otro avance significativo se ve reflejado en la composición de agricultura familiar que incluye acceso al crédito, asistencia técnica, desarrollo de capacidades, aspectos de comercialización. Posterior a lo anterior se incluyó el concepto de sustentabilidad, conceptualizando el desarrollo sustentable como *“un proceso que articula dimensiones económico productiva, ambientales, culturales, sociales e institucionales en donde la participación de los actores sociales, en condiciones de equidad y amplio acceso.”* (UPRA, 2014). El avance de este concepto también ha permitido el fortalecimiento del soporte técnico desde lo general y lo regional, que alimenta las decisiones colegiadas, y ha provocado la participación de sectores privados en lo que hoy se conoce como Planes de Territoriales de Desarrollo Rural Sustentables (PTDRS).



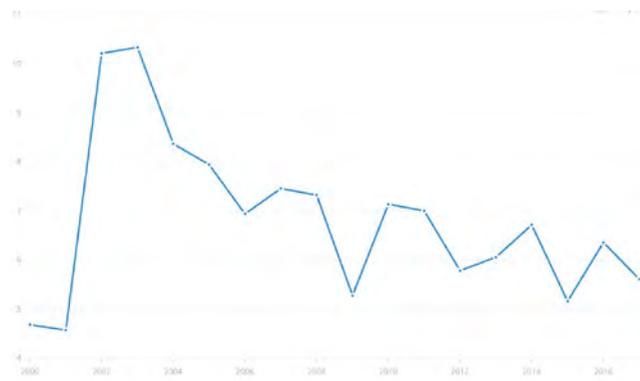
Participación del sector de agricultura como porcentaje del PIB 2000-2017.

Fuente: Banco Mundial.

El comportamiento del denominado sector agricultura el PIB de Brasil se muestra significativo, en especial a inicios de la década del dos mil, época en donde la implementación ya tenía implementación. Si bien se ve una caída en el 2010, el año 2016 permite identificar un nuevo fortalecimiento.

Argentina: para el caso argentino se debe hacer alusión a los antecedentes que permiten la política de desarrollo rural que hoy se conoce. Inicialmente se encuentran. El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios como iniciativa de renovación en el establecimiento de la democracia. Como evolución y aporte se crea el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino (PPNEA), el Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noreste de Argentino (PNOA) y el Programa Social Agropecuario (PSA), este último dirigido a el Desarrollo Social de la República de la Argentina. Con estos puntos de referencia se llegó a la figura del Proinder como programa de carácter nacional, el cual busca hacer frente a problemáticas sociales para hacer una atención integral más allá de los sistemas de producción agropecuaria. Los Proinder tienen como foco los pequeños productores para fortalecer sus competencias, capitalización y/o mejoramiento de calidad de vida. En consonancia se dieron dos componentes Apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR) y el Fortalecimiento Institucional. Antes de cualquier acción en el marco de Proinder se buscó contar con la información del Estado y necesidades de la población rural a atender, lo que permitió focalizar la atención y dotar la política de indicadores cuantitativos y cualitativos, los cuales debían cumplirse en plazos perentorios.

De forma consecuente la política de desarrollo rural buscó entre sus objetivos la globalización de su producción, es decir aumentar los estándares de calidad y cantidad de su producción rural. La evolución de la política concluyó en la figura del Plan Estratégico Territorial (PET), el cual además fomentó el sentido de pertenencia, la apropiación cultural de cada una de las regiones, la sustentabilidad ambiental, la participación ciudadana, y la prestación de bienes y servicios esenciales para elevar la calidad de vida de la población rural.



Participación del sector de agricultura como porcentaje del PIB 2000-2017.

Fuente: Banco Mundial.

En el caso de Argentina la participación del denominado sector agricultura en el PIB del país cuenta con un gran repunte, con posterioridad en la implementación de los PET, el cual ha tenido fluctuaciones conforme a las situaciones que la

economía de este país ha vivido. Sin embargo su comportamiento si bien ha tenido bajas, en especial en el 2006 y 2008, muestra importantes recuperaciones y estabilidad en los años 2002, 2008, 2010, 2014 y 2016. Esta estabilización demuestra el buen impacto en el sector la implementación de los PET.

Conceptos Internos

Como se vio en experiencias internacionales, el éxito del desarrollo rural coincide en varios factores: planeación regional en cuerpos colegiados en donde intervienen los actores locales –autoridades públicas, empresarios y comunidades campesinas y de productores–; fortalecimiento institucional; mejoría de las condiciones de vida de los pobladores rurales; integridad de la política rural, más allá de la producción en donde sin embargo se busca ampliar la oferta exportadora; y la búsqueda constante de la mejoría de la calidad de vida de la población campesina.

Hoy en día la organización institucional de Colombia cuenta con varias fortalezas que permiten el desarrollo rural equilibrado y con enfoque territorial. Es así que en materia de fortaleza institucional se cuenta con entidades especializadas en el sector como la UPRA, la ADR, ANT, URT, AUNAP, ICA, AGROSAVIA, BAC y la ART, esta si bien no es sectorial tiene un papel fundamental en la consolidación de los territorios más golpeados por el conflicto interno.

También se podría inferir la presencia de políticas que buscan la mejoría de la calidad de vida de la población rural: Ley 160 de 1994, sus decretos reglamentarios, las normas consolidadas en el Decreto 1071 de 2015, la ley 1448 de 2011 y otras normas derivadas del acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno nacional y la FARC EP.

Sin embargo, a pesar de todas la herramientas anteriormente expuestas las instancias colegidas de planificación regional en donde, son los actores territoriales –sociales, institucionales y empresariales– los que direccionan el desarrollo local, no han mostrado un funcionamiento desde su creación en 1994. Desde el año señalado la Ley 160 creó las instancias tanto nacionales, departamentales y municipales. Es por ello que se ve la necesidad de crear una norma que establezca la obligatoriedad del funcionamiento de estos espacios, los cuales serán fortalecidos con herramientas incluidas en este proyecto de ley. Gracias a ello se podrá poner en funcionamiento el concepto de “*El uso sostenible se refiere a la armonización espacial y temporal de los usos del suelo en un territorio, garantizando el bienestar humano con el fin de alcanzar la sostenibilidad económica, social y ambiental del territorio*” (UPRA, 2013). En donde además de atender lo puramente productivo se ejecuten políticas que atiendan las necesidades rurales no sólo desde lo productivo, si no también focalizando atención de

sus pobladores rurales permitiéndoles la mejoría de su calidad de vida.

Referencia jurisprudencial e internacional

En atención a la población rural la Corte Constitucional colombiana, se ha manifestado en diversas jurisprudencias sobre el deber y necesidad de atender las necesidades del campo y la población campesina. En este sentido señaló en la Sentencia C-644 de 2012 M. P. Adriana Maria Guillen Arango:

“La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado Social de Derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión “Campo” se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.)” (Negrillas fuera de texto).

En otro de sus pronunciamientos la Corte Constitucional señaló la importancia de atender a la población campesina, no sólo por la protección especial que merecen por su pertenencia al campo, sino también por el derecho a la escogencia de profesión u oficio, por lo cual en la Sentencia C-077 de 2017 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva señaló:

“Ahora bien, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, el mínimo vital guarda una relación intrínseca con el derecho al trabajo de las comunidades campesinas. Para la generalidad de las personas, este vínculo se sustenta en una relación instrumental para garantizarse una calidad de vida específica. Para las comunidades campesinas, no obstante, esta Corporación ha reconocido que el trabajo también se vuelve un fin en sí mismo, ya que su identidad, relaciones sociales y configuraciones culturales se entretienen alrededor del trabajo de la tierra. Así, el trabajo no es para los campesinos una simple profesión u oficio que se ejerce, entre otras actividades, en determinados momentos y circunstancias; sino que se trata, por el contrario, de uno de los rasgos distintivos de su forma de vida. De ahí que ellos se conciben a sí mismos como trabajadores agrarios.” (Primera parte en negrilla fuera de texto).

Para llegar a estas apreciaciones en la última sentencia referida la Corporación Constitucional hizo especial referencia a la “Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales” adoptada en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2013, en donde se define como campesino: “... un hombre o una mujer de la tierra, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agroecológicos” (Negrillas fuera de texto).

De igual forma la Declaración de los derechos de los campesinos y trabajadores agraria estableció el marco de derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y con otros sectores poblacionales, a contar con un título individual o colectivo, a participar en la formulación de políticas, la adopción de decisiones y la aplicación que afecte a sus tierras y sus territorios, a la soberanía alimentaria. De igual forma señala la declaración que **deben contar con protección y ejercicio de:** la integridad física y a no ser acosados, desalojados, perseguidos, detenidos arbitrariamente y asesinados por defender sus derechos. (...) a vivir con dignidad (...) a un nivel de vida adecuado, que entraña el nivel de ingresos adecuado para colmar sus necesidades básicas...” entre otros. (Negrillas fuera de texto).

Por lo anterior se puede concluir que el proyecto de ley aquí expuesto permite el apoyo a los ejercicios de los derechos de los campesinos reconocido en las normas y jurisprudencia nacional, así como en las instancias internacionales.

De los Honorables Congresistas,

DE LOS HONORABLES CONGRESISTAS,

Handwritten signatures of congress members, including Carlos Julio Bonilla, Nubia Lopez M, Luciano Gonzalez L, and others.

Handwritten signatures of Gustavo Estupiñán and Henry González.

JUAN D. SERRANO, L.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 7 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 246 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes Carlos J. Bonilla, Víctor Ortiz, Nubia López y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se establece la política de atención a los jóvenes rurales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y principios de interpretación

Artículo 1°. Objeto. Atender las necesidades de la población rural joven del territorio nacional con el fin de fortalecer su calidad de vida y actividades productivas rurales, permitiendo su permanencia en el sector rural en condiciones social y económicamente dignas, y contribuyan al desarrollo económico sectorial.

Se entiende por joven rural toda persona entre 14 y 35 años de edad, en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que integra la comunidad rural del territorio nacional, que se dedica a la explotación agropecuaria, forestal, pesquera y/o de desarrollo rural y que tenga la calidad de pequeño o mediano productor conforme a lo establecido en el Decreto 2179 de 2015.

Artículo 2°. Principios de Interpretación. La presente normatividad debe ser aplicada e interpretada atendiendo a los principios Constitucionales y legales, así como las disposiciones dirigidas a proteger la población rural y las incluidas en tratados internacionales. Servirán además de guía de interpretación los siguientes principios:

Actividades productivas rurales: es la explotación agropecuaria, pesquera, acuícola y forestal y aquellas que utilizan los medios y

bienes naturales, para la generación de ingresos a la población rural.

Enfoque Étnico: Es la inclusión participativa de las autoridades tradicionales y representantes de las comunidades étnicas en la implementación de programas y proyectos desprendidos de esta ley, con el objeto de atender sus usos y costumbres.

Enfoque territorial: es el diseño de planes, programas y proyectos atendiendo las características socioculturales, económicas productivas, institucionales y ambientales de cada uno de los territorios.

Equidad de Género: es el acceso en condiciones de equidad, a que tienen derecho las mujeres rurales independientemente de su estado civil, relación familiar o comunitaria. Es por ello que se reconoce la labor rural de mujeres y hombre, quienes aportan desde el ámbito productivo, político y social en las regiones a las que pertenecen y cuyo impacto puede redundar en el nivel nacional.

Innovación agropecuaria. Introducción de productos, bienes, servicios, procesos y métodos nuevos en el ámbito productivo, de transformación o adecuación de la producción, administrativo, organizacional, financiero y crediticio, informático, de mercadeo y comercialización, que incorporen mejoras significativas en el desempeño del sector agropecuario.

Progresividad: es la atención de las necesidades de la población rural, realizando una debida programación del uso de los recursos técnicos y destinación presupuestal, dirigidos a cubrir los requerimientos de vida digna en especial de la población en situación de vulnerabilidad.

Seguridad alimentaria: es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas y que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

Sostenibilidad: es el aprovechamiento de los recursos naturales, buscando la preservación y existencia de los mismos en el presente y en el futuro.

Continuidad: es brindada por las garantías económicas, sociales y culturales necesarias que son dadas el contexto.

CAPÍTULO II

Institucionalidad de atención a los jóvenes rurales

Artículo 3°. Recursos para la atención la joven rural. Establézcase el 10% de los recursos de los planes, programas y proyectos de las entidades del sector Agropecuario y de Desarrollo rural para la atención de los jóvenes rurales, conforme a los criterios establecidos en esta ley.

Artículo 4°. Dirección del Joven Rural. Se crea la Dirección del Joven Rural dentro del

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con las siguientes funciones:

1. Diseñar políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a atender a la población rural joven.
2. Coordinar y hacer seguimiento a la asignación de recursos establecidos en el artículo 3° de esta ley, con el fin de garantizar la atención del joven rural.
3. Coordinar con el Ministerio de Educación Nacional el diseño e implementación de planes, programas y proyectos dirigidos a atender y fortalecer las capacidades productivas del joven rural.
4. Propiciar con entidades del nivel nacional y territorial la articulación para la implementación de planes, programas y proyectos integrales agropecuarios y de desarrollo rural para el joven rural.
5. Formular normas e instrumentos de atención diferencial que permitan la atención de las necesidades del joven rural.
6. Consolidar, analizar y suministrar información del avance de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de atención al joven rural.
7. Establecer los parámetros para mantener actualizado el censo del joven rural en el país y el estado de atención conforme a esta norma y las demás concordantes.
8. Incentivar y gestionar alianzas de cooperación con entidades de cooperación internacional, gremios y entidades del sector privado dirigidos a potencializar al joven rural y atender sus necesidades en busca promover la permanencia del joven rural en el campo.
9. Promover los programas a su cargo y potencializar los recursos, mediante alianzas o esquemas de cooperación entre el Estado, la comunidad y el sector privado.
10. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Dándose un valor al campo, demostrando que el campo es una fuente de potencialidad productiva, partir de herramientas, que identifiquen los puntos en que se pueden desarrollar capacidades en unión con el entorno, y a su vez; fortalecimiento de vías de acceso y garantizar un sistema de comercialización. Que evidencie la vida rural como proyecto de vida, es decir, garantizar los medios suficientes para el desarrollo de los mismos, en articulación con las nuevas tecnologías y el campo.

Artículo 5°. Sistema de información de atención al joven rural. El MADR por medio de lo Dirección del Joven Rural creará un sistema de atención que permita hacer seguimiento a

las acciones afirmativas a favor de este grupo poblacional. El sistema de información será alimentado por las entidades sectoriales, las relacionadas en esta norma, los departamentos y municipios.

Con el fin de apoyar a los Consea y CMDR en su programación presupuestal para atención de los pobladores rurales y del joven rural, el MADR informará a las alcaldías sobre los avances en la atención a este grupo poblacional que registre en su sistema de información.

Artículo 6°. Participación en el Consejo Superior de Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SINA). Modifíquese el número 13 del artículo 8° de la Ley 1876 de la siguiente forma:

“13. Seis representantes de los productores agropecuarios, uno será el Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) o su Vicepresidente Delegado, un representante de las Organizaciones Comunitarias, un representante de las Comunidades Indígenas, un representante de las Comunidades Negras, Afrodescendiente Raizales y Palenqueros (NARP), una representante de la mujer Rural y un representante del Joven Rural que hubiera cumplido la mayoría de edad. Estos cinco últimos representantes serán elegidos por sus organizaciones, según los criterios y procedimientos establecidos en la reglamentación de la presente ley.”

CAPÍTULO III

Atención a la población rural joven para aumentar su calidad de vida

Artículo 7°. Habilitación para el acceso a subsidios agropecuarios y de desarrollo rural. La Dirección del Joven Rural coordinará con las entidades competentes, la identificación del joven rural entre los 16 y 28 años que hubieran sido beneficiarios del programa de subsidio de Vivienda de Interés Social Rural –VIS Rural–, Acceso a Tierras y otros dentro del núcleo familiar diferente al propio, con el fin de habilitarlo para acceder a estos en una postulación propia.

Artículo 8°. Acceso a tierras. Priorícese en los programas de acceso a tierras el joven rural entre 16 y 28 años, con el fin de garantizar el activo productivo ya sea de forma individual o asociativo.

Artículo 9°. Vivienda Social Rural. Priorícese al joven rural en los programas de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural –VIS Rural entre los 16 y 28 años, que hubieran constituido su propio núcleo familiar con el fin de garantizar el acceso a una vivienda digna. Con este fin la Comisión Intersectorial deberá crear un programa que permita el acceso a la VIS Rural por el joven rural.

Artículo 10. Educación para el joven rural. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la Dirección del Joven Rural, coordinará con el Ministerio de Educación la creación de

un programa que permita el fortalecimiento de las capacidades productivas, manejo asociativo, contabilidad, rentabilidad de inversión, administración de cultivos, y los relacionados con las actividades productivas agropecuarias y desarrollo rural.

Parágrafo 1°. El MEN adicionalmente incluirá en la asignatura que sea pertinente en los grados 9°, 10° y 11° de los colegios rurales y técnicos agropecuarios la temática de sensibilización rural que ayude a los estudiantes a comprender las consecuencias de migrar a los centros urbanos, los beneficios de retornar al medio rural y su importancia para el desarrollo del país.

En este mismo sentido, se debe propiciar una estrategia de autoestima rural que comprenda: un empoderamiento del estilo de vida rural y a su vez, reconocimiento del resto de la sociedad, la sensibilización del trabajo del campo y sus potencialidades, así como el valor de las capacidades que pueden ser construcciones tradicionales locales o bien, formadas desde la academia.

Artículo 11. Educación de saberes tradicionales. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de su Dirección del Joven Rural, coordinará con el Ministerio de Educación y en articulación con las organizaciones campesinas y rurales, la creación de un programa la transmisión de prácticas y saberes rurales, con el fin de continuar su aplicación en las actividades agropecuarias, piscícola y forestales, siempre y cuando estas prácticas tradicionales contribuyan con la protección del medio ambiente.

Para lo anterior las entidades competentes y las organizaciones campesinas debe hacer un encadenamiento de saberes que garanticen el intercambio de conocimiento, sacando provecho de las dificultades para el fortalecimiento de las capacidades del joven rural, por medio de tres ejes: el saber-ser; el saber-saber y el saber-hacer. En este sentido se tendrán como objetivos: la identificación del talento local para el fortalecimiento del conocimiento; el intercambio de experiencias entre pares, que pueden ser grupos metodológicos, prácticos y/o complementarios; y el encadenando a la academia formal, para garantizar la multiplicación de formación y la reivindicación del saber tradicional.

CAPÍTULO IV

Desarrollo Productivo

Artículo 12. Atención Integral en actividades productivas rurales. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) crearán los programas para el joven rural dirigidos a atender actividades de explotación agropecuario, pesquero y forestal, así como rurales que permitan la generación de ingresos diferentes a la explotación de minerales. Los programas estarán dirigidos al acceso de activos productivos, asistencia técnica, adecuación de tierras, comercialización, y asociatividad.

Parágrafo 1°. Estos programas incluirán la atención a jóvenes que no tengan tierras o que las tengan prestada o cedida por su núcleo familiar.

Parágrafo 2°. Estos proyectos serán financiados con el 10% de la destinación presupuestal de la Entidad conforme a lo consagrado con el artículo 3° de esta ley, sin perjuicio de recursos adicionales que desee destinar para la atención de los jóvenes rurales.

Artículo 13. Acceso al sistema financiero. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) en articulación con La Dirección del Joven Rural, crearán una línea de cuenta bancaria que atienda las particularidades del joven rural. De igual forma creará una línea de crédito dirigida al joven rural, con el fin de financiar actividades de explotación agropecuaria, forestal, pesquera, acuícola y de desarrollo rural diferente a la explotación de minerales que sean iniciativa de los jóvenes rurales objeto de esta ley.

Artículo 14. Servicio de Extensión Agropecuaria para el joven rural. Conforme a las competencias establecidas por la Ley 1876 de 2017, los municipios y distritos crearán un programa especial de extensión agropecuaria para atender las necesidades diferenciales del joven rural. Para ello requerirá conocer el número de jóvenes rurales que cuentan con su propia actividad de explotación agropecuaria, forestal, pesquera, acuícola y de desarrollo rural diferente a la explotación de minerales en su territorio.

Artículo 15. Subsidio de extensión agropecuaria. Adiciónese el numeral 10 al artículo 28 de la Ley 1876 de 2017 de la siguiente forma:

“La condición de joven rural entre 16 y 28 años que cumpla las características de pequeño productor.”

Artículo 16. Incentivo alianzas productivas para el joven rural. A los medianos y grandes productores que celebren alianzas con asociaciones de jóvenes rurales podrán acceder a beneficios tributarios tales como la conciliación de sanciones e intereses tributarios en retenciones con las administraciones locales. El Gobierno nacional reglamentará el aspecto en la materia.

Artículo 17. Fortalecimiento productivo y gerencial. Los departamentos y municipios en articulación con el Sena y el MADR, y el apoyo de los gremios interesados, establecerán líneas de capacitación para el fortalecimiento de la producción y gerencial de actividades del sector rural, dirigido a grupo al joven rural de forma individual o grupal que se encuentren involucrados de forma directa o por medio de su grupo familiar, en la actividad productiva sea de explotación agropecuaria, acuícola, pesquera y forestal o de generación de ingresos rurales diferentes a la explotación minera, con mínimo tres años de experiencia. Este fortalecimiento buscará

umentar la competitividad, sostenibilidad y el acceso a mercados locales e internacionales.

Artículo 18. Apoyo al emprendimiento rural. El artículo 40 de la Ley 789 de 202 quedará de la siguiente manera:

“Fondo Emprender. Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, estudiantes de 11° de los colegios técnicos agropecuarios o asociaciones entre estudiantes de 11°, practicantes universitarios, profesionales y que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

En el caso de las asociaciones estas tendrán que estar compuestas mayoritariamente por aprendices o estudiantes de 11° de los colegios técnicos agropecuarios cuya iniciativa se encuentre en la producción rural, sin incluir las de explotación de minerales.

El Fondo Emprender se registrará por el Derecho privado, y su presupuesto estará conformado por el 80% de la monetización de la cuota de aprendizaje de que trata el artículo 34, así como por los aportes del presupuesto general de la nación, recursos financieros de organismos de cooperación nacional e internacional, recursos financieros de la banca multilateral, recursos financieros de organismos internacionales, recursos financieros de fondos de pensiones y cesantías y recursos de fondos de inversión públicos y privados.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del Sena.

Parágrafo 2°. En el caso de que el o los beneficiarios sean estudiantes de 11° de un colegio agropecuario, deberán ingresar a los programas educativos del Sena con el fin de fortalecer su conocimiento empresarial. Para el acceso a los beneficios del Fondo Emprender en proyectos productivos, el o los beneficiados a estos deberán tener la mayoría de edad y dejar constancias sobre el conocimiento de los compromisos que se adquieren en este programa, previa socialización del Sena.”

Artículo 19. Administración presupuestal de los proyectos de proyecto productivos de los jóvenes rurales. Créase la figura de administración presupuestal que permita acompañar todo el ciclo productivo de los proyectos dirigido a los jóvenes

rurales, cuando este supere la vigencia fiscal, con el fin brindar asesoría e insumos requeridos y asegurar su permanencia tanto en el ciclo productivo como en la actividad rural escogida.

Artículo 20. Ingreso al sistema de seguridad social. Como corresponsabilidad los jóvenes rurales que se beneficien de los programas derivados del artículo 11, 16 y 17 deberán ingresar al sistema de seguridad social un mes después de la fecha que inicie el retorno de la inversión conforme a la programación del proyecto o la línea productiva correspondiente.

La vinculación al sistema pensional deberá ser verificado por las entidades responsables de los recursos derivados de los artículos 11, 16 y 17, y su no cumplimiento deberá ser informado a las entidades competentes, sin detrimento de las sanciones que las entidades responsables de los recursos puedan establecer.

Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

por medio del cual se establece la política de atención a los jóvenes rurales y se dictan otras disposiciones.

Se parte de la necesidad de conceptualizar al joven rural, ya que, a partir del mismo, se facilita la delimitación de objetivos, estrategias y líneas de acción para la realización de proyectos en el campo y a su vez garantizar el relevo generacional. Para ello, tomaremos el concepto del “enfoque etario” desarrollado por la ONU, donde se evidencian las dinámicas generacionales del joven rural y su entorno. También, se mirarán algunas consideraciones en el tema del joven rural en América Latina del Caribe. Y, por último, se nombrarán algunas experiencias relacionadas con jóvenes rurales en desarrollo de proyectos productivos.

La juventud es la clave para las estrategias de desarrollo rural en el mediano y largo plazo. Sin embargo, es pequeño y débil el cuerpo de conocimiento teórico y práctico sobre este aspecto en programas que combatan la pobreza rural, e incluso los mismos programas dirigidos a los jóvenes rurales de América Latina y del Caribe. En los últimos años, se ha adquirido mayor conciencia sobre la contribución de los jóvenes rurales, por su disposición a la innovación y mayores niveles de educación, facilitando procesos integrales de desarrollo rural en América Latina y del Caribe.

A pesar que existen varias organizaciones especializadas que poseen larga experiencia de trabajo, son escasos los proyectos generales de desarrollo rural, que, en sus marcos teóricos, estrategias y actividades tomen en cuenta a los jóvenes y sus potenciales aportes al desarrollo, invisibles a los ojos de los de los planificadores y ejecutores de proyectos. Para visibilizar a los

jóvenes rurales se necesita un análisis teórico coherente, con el joven rural latinoamericano. Evidenciando como se da ese proceso de transición desde la infancia a la vida adulta dentro de un contexto rural, ayudándole a su vez a las instituciones que trabajan para los jóvenes ya que hace falta una estrategia clara, relacionándolos con procesos económicos y sociales más amplios.

El término “juventud” (Becerra, 2002) se definió, para uso estadístico, personas que se encuentran entre los 15 y 24 años en la asamblea de la ONU 1985, que a nivel mundial equivale a más de un billón de jóvenes. En este mismo sentido señaló que por cada cinco personas en el mundo, una se encuentra en este rango. La distribución de jóvenes en los países en vías de desarrollo como los de América Latina y el Caribe es del 19.5% que corresponde al total de la población mundial, para el año 2000 y se estima que para el 2025 los jóvenes que vivirán en estos países equivaldrán a un 89.9% (CINU, 2018), lo que le da relevancia a planteamiento de la incorporación en las agendas publicas todo el tema de los jóvenes, las necesidades y como potenciar el desarrollo de los países a través de este nicho poblacional. Este rango de edad varía para los jóvenes rurales quienes por las limitaciones de acceso algunos servicios su desarrollo se da de forma tardía. Si bien la ley 1622 de 2013 “*Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*” se define al joven en Colombia en un rango de edad entre los 14 y 28 años, en caso de los **jóvenes rurales se considerará entre los 16 y 35 años, conforme a las anotaciones anteriormente señaladas y en consonancia con los estudios internacionales** (FAO, 2016). La ubicación de los jóvenes en el sector rural no los hace ajenos a la tendencia señalada anteriormente. Por tal magnitud, los jóvenes deben ser considerados como la fuente de cambio y a su vez, en el desarrollo de proyectos se deben tener en cuenta como en las campañas de seguridad alimentaria y desarrollo rural del mundo.

Según el informe de la ONU (Durstun, 1997), el término “juventud” se podría definir como “*el momento en que se inicia la etapa de la pubertad y termina con la adopción de responsabilidades y la autoridad del adulto. Donde, las jornadas de juego disminuye y las actividades laborales aumentan, pero, esta delimitación no es suficiente para crear un marco teórico. Y mucho menos, responde a las exigencias del diseño de proyectos integrales de desarrollo*”. Es fundamental para la construcción de tal marco realizar un análisis, basado en lo denominado “enfoque etario”, que tome en cuenta los cambios en las relaciones socioeconómicas de una persona de acuerdo a la evolución de su edad. Los tres procesos que influyen, los unos en los otros son: el ciclo de vida de la persona, la evolución del hogar en el que la persona vive y las relaciones intergeneracionales, que surgen en gran medida de la interacción entre

el ciclo de vida del hijo o hija y el de la evolución de su hogar de socialización.

Bosquejo del enfoque etario que no pretende ser una descripción de la variada y cambiante realidad rural latinoamericana. Es más una herramienta para abordar tal análisis y que debe seguir siendo enriquecida, para dar cuenta de los diversos cambios en marcha de esta realidad; pues los jóvenes rurales vistos como la posibilidad de dar un salto cualitativo en las formas de producción y comercialización, a partir de ventajas comparativas. En la medida, que los jóvenes interactúan con su contexto, se convierten en la constante de la estrategia productiva a través de sus aprendizajes; estas características se evidencian en cuatro grandes ciclos: (1) El ciclo de vida en el mundo rural, (2) la Evolución Cíclica del Hogar Rural, (3) las Relaciones intrageneracionales e intergeneracionales y (4) la Relevancia del Enfoque Etario en Actividades de Desarrollo Rural. A continuación, se hará una descripción de cada uno de ellos.

El ciclo de vida en el mundo rural: Lo más importante para el enfoque etario, es la secuencia de etapas del ciclo normal de vida, secuencia que difiere entre personas, aún más, en diferencia de género. Sin embargo, el modelo abstracto, postula la existencia de tres etapas y doce fases juveniles y adultas distintas en el ciclo de vida rural, que son: La etapa de infancia dependiente y sus respectivas fases, la etapa juvenil y la etapa adulta. La identificación con esta esquematización, significa que su desarrollo personal éste condicionado en el presente. Sin embargo, toda política pública debe estar enfocada en dos visiones estratégicas de los jóvenes rurales, una referida a la vivencia actual, y la que concierne a su vida a mediano y largo plazo.

La Evolución Cíclica del Hogar Rural: En América Latina, es común la conformación de hogares extendidos, es decir, hogares que están conformados por uno o dos jefes de hogar, y a su vez, algún otro pariente generalmente, abuelos, suegros, nueras y nietos. *“En la cultura rural latinoamericana, se da una importancia predominante al prestigio que pueda lograr el jefe de hogar, lo que significa que los intereses del hombre, joven o mayor, son determinantes en la estrategia seguida en su hogar, y exigen el apoyo de su mujer e hijos; afortunadamente, las mujeres rurales, especialmente las jóvenes, están empezando a hacer sentir su voz y también sus estrategias. Sin embargo, la preponderancia del jefe masculino no se basa en un modelo inventado por sociólogos teóricos, sino que corresponde a un modelo cultural que se transmite en la socialización rural tradicional”* (Durston, 1997).

Las estrategias económicas dadas en un hogar rural se dan en dos artistas, por un lado, encontramos las de supervivencia, y por lo otro, las de acumulación, exigiendo a todos los miembros su participación, que son culturalmente definidos y

sancionados como obligación ética. *“De acuerdo con el enfoque económico del hogar campesino, éste jerarquiza sus diferentes objetivos económicos y familiares en sus decisiones productivas. La visión del ciclo de desarrollo del hogar también ayuda a entender la forma en que cambian los objetivos extraeconómicos según las etapas de dicha evolución. Así, el objetivo prioritario del jefe de hogar joven es el de la subsistencia/consumo, el de mediana edad se centra en la acumulación/capitalización y, finalmente, el jefe mayor da prioridad al objetivo de maximizar su prestigio, sobre la base de una combinación de riqueza, poder, generosidad y servicio”* (Durston, 1997).

Las Relaciones intrageneracionales e intergeneracionales: Se evidencian diferentes complejidades sobre el tema de las relaciones en un núcleo familiar rural y sus relaciones de dependencia y dominación que a continuación de exponen: en primer lugar, se evidencia que en familias donde existe un medio productivo, se opta por la división de esa “herencia” para que los jóvenes obtengan su independencia, pero a su vez, los padres con capacidad adquisitiva, de cierta forma siguen dando sustento a estos nuevos hogares; que, a través del tiempo, estos nuevos núcleos pasan a asumir el sustento de las anteriores generaciones, en una relación recíproca, hasta su muerte; en segundo lugar, en núcleos familiares donde el recurso de la tierra es más escaso y no hay la posibilidad de división, los padres tienden a ser más controladores sobre los jóvenes, ya que, estos se encuentran en edades productivas y con la capacidad de mejorar la calidad de vida del núcleo familiar; lo que choca directamente, en algunos casos, ya que, a su vez, los jóvenes están en busca de esa ruptura de dependencia y control. Impulsándolos a buscar nuevos horizontes, posibilitados por el poder económico independiente exacerbado por la educación y el trabajo asalariado que traen consigo el cambio cultural; incidiendo directamente a la tendencia de los jóvenes a revelarse del mismo; y en tercer lugar, se evidencia que tanto hombres como mujeres optan por las crecientes oportunidades de trabajos remunerados o la educación, lo que afecta, directamente al sustento social, ya que, jóvenes dispuestos a desarrollar estrategias rurales, no encuentran la facilidad de conformación del núcleo familiar por la evidente deserción del campo.

Otro punto álgido de choques generacionales, se evidencia en la medida en que, entre los jóvenes como actores sociales, surge el sentimiento de solidaridad cristalizándose en proyectos generacionales. A través, de su sentimiento de servicio a la comunidad y los nuevos conocimientos de su realidad, les da la oportunidad de dirigir y gestionar nuevas posibilidades para sus hogares y comunidad; aplicando un ideario generacional, basado en ventajas comparativas, siendo su mayor

reto, convencer a las generaciones anteriores de estos cambios.

La Relevancia del Enfoque Etario en Actividades de Desarrollo Rural: *“En la medida en que se reconoce la importancia de comprender a fondo la realidad que un proyecto de desarrollo rural pretende modificar, adquiere mayor relevancia la potencial contribución del enfoque etario antes esbozado a tal entendimiento y, por ende, al diseño de actividades de desarrollo rural exitosas. (...) Sin embargo, tres actividades claves en las estrategias actuales para superar la pobreza rural son la capacitación, el apoyo a la agricultura familiar y el fortalecimiento de la institucionalidad de la pequeña comunidad rural. En estos temas, una atención especial a los jóvenes puede ser parte de una fórmula exitosa”* (Durstun, 1997). (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia de lo anterior hace referencia a lo siguiente: En primer lugar, la capacitación para jóvenes asalariados en agroindustrias, en la cual se da una relación de beneficio mutuo, ya que las empresas al invertir en capacitaciones, los jóvenes adquieren el conocimiento necesario para el desarrollo de sus actividades, y así mismo, el joven rural puede desarrollar con mayor facilidad proyectos productivos. En segundo lugar, en la agricultura familiar y sucesión intergeneracional, los jóvenes rurales coinciden en el ciclo de vida con la etapa de mayor prosperidad de hogar campesino, a su vez, que los padres siguen siendo igualmente productivos. Así, como en temas de sucesión, las relaciones de trabajo familiar condicionan el manejo de la microempresa familiar, generándose una relación costo-beneficio de titulación, ya que, en familias con un mayor nivel de educación aprovechan los créditos para mejorar su productividad. Sin embargo lo anterior también genera tensión en temas de herencia y los jóvenes optan por la emigración del campo; caso contrario a familias en que el nivel educativo no es tan alto, ya que se piensa más en esa pequeña empresa familiar, como la sucesión al trabajo de toda su vida, dándose el fenómeno de herencia anticipada, teniendo ventajas, de titulación en vida y jóvenes capaces de explotar proyectos de vida validos en el medio rural y la disminución de conflictos intergeneracionales.

CAUSALES:

Las circunstancias propias de países con bajos índices de empleo, así como de ingresos en personas jóvenes, conlleva, la disminución de la población joven en el campo. La tendencia de países latinoamericanos impulsando programas para la reducción de la tasa de fecundidad, viéndose combinadas esas campañas con mayores posibilidades de escolarización y productividad, hacen que en la región se abra un espectro de mayores posibilidades a las poblaciones. Otro factor importante, que explica la disminución de los jóvenes en el campo, son las migraciones del campo a la ciudad por las condiciones

precarias propias del campo; lo cual hace que, se den movilizaciones masivas en busca de oportunidades de empleo o de mejores ingresos debido a que la mayoría, a lo largo de su vida se han visto inmersos en el tema del trabajo agrícola evidenciando de primera mano, una actividad dura, mal remunerada y carente de oportunidades, que acompañada de deficiencia de presencia estatal hace, que los jóvenes no se interesen, la ver la vida agrícola poco atractiva.

Es común encontrar que dentro de estas migraciones se encuentren jóvenes con altos niveles de educación y capacitación, produciéndose una fuga de recursos humanos, necesarios para mantener los sistemas productivos en las comunidades agrícola, aun para aquellos que desearían quedarse en sus lugares de origen, suele ser difícil debido a la imposibilidad de acceder a recursos productivos básicos como la tierra, agua, créditos, insumos agrícolas y conocimiento sobre prácticas agrícolas mejoradas. (Seiders, 2000, citado en Becerra 2002).

A pesar que los jóvenes rurales corresponden a un gran segmento de la población, pocas veces son tomados en cuenta por los planificadores, quienes toman decisiones, el cual, sería el primer paso para que los jóvenes se puedan convertir en participantes importantes en el desarrollo de estrategias nacionales referentes a la agricultura y al desarrollo rural, garantizando así, la permanencia de ese capital humano, en las comunidades de su origen, encadenándolos al sistema económico, institucional, social y ambiental.

Se argumenta desde la sociología clásica (Kessler, 2002) que los efectos de la modernización serían la deconstrucción del espacio de lo rural hasta su desaparición, por lo cual, el destino de los jóvenes rurales, es la migración, así, las dinámicas de visibilización del conflicto de los mismos, no es clara como problemática social, esto debido a que cuentan con pocos espacios de moratoria social que caracteriza a la juventud. Lo anterior se debe a que ralmente no hay una vasta conceptualización del joven rural, sino, más bien una unión de ambos términos y la asociación con trabajos agrícolas, razones familiares o laborales, que los vinculan directamente al mundo agrícola.

EXPERIENCIAS:

En primer lugar, se nombrará la experiencia que se viene dando dentro del marco de cooperación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras y la Federación Nacional de Cafeteros, brindando condiciones para el desarrollo de su proyecto de vida como emprendedores y empresarios del campo, así como identificando y caracterizando a la población cafetera beneficiada, garantizando el relevo generacional y con el cumplimiento de los requerimientos legales.

Para fomentar el acceso a la tierra de los jóvenes caficultores, se les bridarán créditos, asistencia

técnica y condiciones necesarias para el desarrollo de sus proyectos productivos. Además de buscar un fomento que contribuya a la adjudicación directa, subsidio integral y crédito especial de tierras.

En segundo lugar, Por medio de ProcaSur, una entidad creada como estrategia de cooperación Sur-Sur lleva a cabo acciones en en África, Asia y América Latina con sede en Chile, encargada de difundir herramientas y metodologías enfocados en actores públicos y privados que luchan contra la pobreza rural. Partiendo de este lineamiento, se analizan las experiencias de proyectos productivos en el campo colombiano y otros fortalecimientos juveniles, implementa una propuesta que fue presentada en el Ministerio de Agricultura y el Sena aprobada en el 2012, con el fin de recrear una experiencia exitosa en el municipio de La Dorada, Caldas, con el fin de formar la Red Nacional de Jóvenes Rurales, que cuenta con la formulación y ejecución de proyectos productivos que vayan en pro del desarrollo rural del campo colombiano. Para ello se inició el fortalecimiento de la Red Nacional de Jóvenes la cual cuenta con una organización nodal de la siguiente manera: 1 gestor local, 1 gestor departamental y un círculo general conformado por 14 jóvenes representantes nacionales. Cuenta con nodos presentes en 27 departamentos, los cuales tiene siete líneas temáticas de acción: (1) Formación humana, (2) incidencia política, (3) medio ambiente, (4) comunicaciones, (5) entidad cultural, (6) gestión y finanzas y (7) emprendimiento.

CIFRAS:

Se estima que en Colombia para el 2015 los jóvenes entre los 14 y 28 años que habitan zonas rurales la cifra es de 2.6 millones, es decir 24.5% del total de la población rural. Lo que preocupa de estas cifras, es que a diferencia de un joven que habita en la parte urbana, un joven rural por su parte no cuenta con la misma oferta de servicios y programas dando como resultado que un estimado del 12% de jóvenes rurales migra a los centros urbanos en busca de oportunidades para su vida futura (Rimisp, 2017).

Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2015, en el diagnostico encontrado para los años 2005 y 2012 la población joven rural disminuyo 1.5 puntos porcentuales, aunque en la población urbana también se evidenció una disminución de 0.9 puntos porcentuales. Se estima que hacia el 2050, en el mismo diagnostico que la población joven rural tendrá una disminución del 20% (Rimisp, 2017).

Si bien la pobreza a nivel nacional viene disminuyendo sostenidamente para las zonas urbanas como para las zonas rurales, la tendencia de reducción es de 1.3 frente a un 1.6 respectivamente, la brecha existente podría sostenerse en la medida que, en las zonas rurales,

el acceso a bienes y servicios continúa siendo escasa.

Otra variable que se encuentran en conflicto, es la del nivel de educación de los jóvenes rurales, que se encuentran en desventaja para continuar con su ciclo de formación, ubicándose para el 2015 en personas de 14 años con un 11% de analfabetismo en lo rural y en lo urbano con un 3.3%, logrando que sólo el 21% de los jóvenes rurales termine la educación media y solo un 6% continua con una educación postsecundaria, de los que continúan con su proceso solo el 44% obtiene un título técnico o tecnólogo y solo el 6% un título universitario. (Rimisp, 2017).

Gráfico 1. Tasa de asistencia escolar de población nacional entre los 5 a 24 años 2015-2016

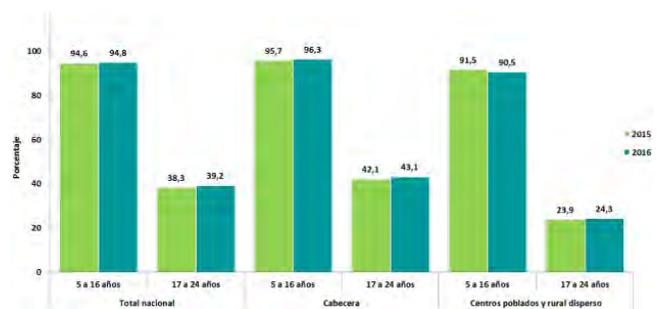


Gráfico 1. Tasa de asistencia escolar de población nacional entre los 5 a 24 años 2015-2016

Fuente: Boletín Técnico – DANE - GEIH.

La tendencia de las jóvenes rurales a migrar hacia la ciudad es de un 53%, de las cuales el 31.3% lo hace con fines laborales, el 21.8% con miras a la educación superior; pero lo que llama la atención es que 28% de la migración de las jóvenes lo hacen por amenazas o riesgo hacia su vida, libertad o integridad física. Lo que demuestra que, la migración del campo se da por una transversalidad de necesidades que afectan directamente el desarrollo rural colombiano.

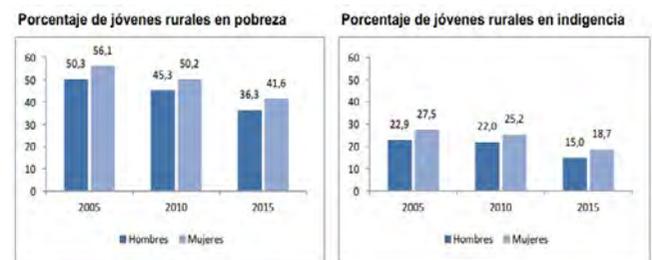


Gráfico 2. Incidencia de pobreza e indigencia entre jóvenes rurales según sexo 2015

Fuente: Boletín Técnico – DANE - GEIH

Para el 2015, las jóvenes rurales que viven en indigencia son de 15.0% para hombres y para las mujeres de 18,7% evidenciando esto una necesidad permanente de atender especialmente a la mujer rural en todas sus edades. Por otra parte los índices de pobreza de los jóvenes rurales es del 36,3% para hombres y del 41,6% que aunado

a anterior da una tasa del más del 50% de jóvenes rurales con limitaciones desarrollo de vida digna.

Bibliografía

1. ¿Qué significa “jóvenes” para las Naciones Unidas y cómo son diferenciados de los niños?, juventud naciones unidas, 2018, recuperado de: http://www.cinu.mx/minisitio/UNjuventud/preguntas_frecuentes/
2. Boletín Técnico: Encuesta Nacional de Calidad de Vida, DANE, 2016, pp.52, recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Boletin_Tecnico_ECV_2016.pdf
3. Consideraciones sobre la Juventud Rural de América Latina y el Caribe, Cristián Becerra, Santiago de Chile, 2002, pp. 16, recuperado de: <http://www.fediap.com.ar/administracion/pdfs/Consideraciones%20sobre%20la%20Juventud%20Rural%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20.pdf>
4. Diagnóstico de la Juventud Rural en Colombia, Inclusión Social y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2017, recuperado de: https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf
5. El panorama de la Juventud Rural en Colombia, Inclusión Social y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2017, recuperado de: <https://rimisp.org/noticia/el-panorama-de-la-juventud-rural-en-colombia/>
6. Estado del Arte de la Investigación sobre Juventud Rural en América Latina - Gabriel Kessler, 2005, pp. 48, recuperado de: <http://juventudruralemprendedora.procasur.org/wp-content/uploads/2013/08/060100-Estado-del-arte-de-la-investigacio%CC%8In-sobre-Juventud-Rural-Kessler.pdf>
7. Juventud y desarrollo rural: Marco Conceptual y Contextual, John Durston – Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1997, pp. 48, recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6257/1/S9800085_es.pdf
8. La investigación social sobre juventud rural en América Latina. Estado de la cuestión de un campo en conformación. Gabriel Kessler, revista Colombiana de Educación, Universidad Pedagógica Nacional Bogotá, Colombia, núm. 51, julio-diciembre, 2006, pp. 16-39, recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4136/413635245002.pdf>

10. Las Jóvenes Rurales en Colombia, Inclusión Social y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2017, recuperado de: <https://rimisp.org/noticia/las-jovenes-rurales-en-colombia/>

11. MinAgricultura fomenta el acceso a tierras a 20 mil jóvenes cafeteros, noticias MinAgricultura, 2018, recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-fomenta-el-acceso-a-tierras-a-20-mil-j%C3%B3venes-cafeteros-.aspx>

12. ProcaSur, antecedenes, 2018, recuperado de: <http://www.procasur.org/nosotros/antecedentes>

De los honorables Congresistas,

DE LOS HONORABLES CONGRESISTAS,

ADRIANA GÓMEZ

Alejandro Vera

Juan Diego Schuchardt S.

Juan Carlos Peinado A.

Ángel María Falcón

Kely González

Alexander González

José Luis Correa Cricanto Páez

Carlos Julián Berrío Gt.

N.H. Mondero

Gustavo Sotomayor

Fabián Angulo

Alejandro Carlos Chacón Amargó

Humberto González

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 7 de noviembre del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 247 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Adriana Gómez, Nubia López, Carlos J. Bonilla* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 977 - Miércoles, 14 de noviembre de 2018
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 245 de 2018 Cámara, por el cual se adoptan reglas para la promoción de un modelo de desarrollo territorial equilibrado y se otorga autonomía territorial en el manejo del presupuesto...	1
Proyecto de ley número 246 de 2018 Cámara, por medio se crean los planes departamentales de desarrollo rural con enfoque territorial y se dictan otras disposiciones.	10
Proyecto de ley número 247 de 2018 Cámara, por medio del cual se establece la política de atención a los jóvenes rurales y se dictan otras disposiciones.	21