

Planificación y productividad de la agricultura familiar: Análisis de los planes de desarrollo 2020-2023 de los municipios de la Subregión Oriental del Departamento del Atlántico.

Ronald Farid Meza Charris

C.C. No 1047340077

Título otorgado: Magister en Derecho

**Programa: Maestría en Derecho
División de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

Directores: María Lourdes Ramírez Torrado y Mario de la Puente Pacheco

Barranquilla, abril 2023



A Dios por guiarme con sabiduría y entendimiento durante este proceso; a mi esposa, por ser esa fuente de inspiración, esfuerzo y amor; a mis hijos, María Paula y Mateo Andrés, con quienes he experimentado el amor más grande y genuino que se pueda sentir; a mis padres, Agustín Antonio y Dolores Judith; a mi abuelo, Azael Antonio, por inculcarme la trascendencia de la educación y su inconmensurable esfuerzo en mi formación.

Tabla de contenidos

Lista de tablas y figuras	6
Introducción	7
Capítulo 1. Planificación administrativa: enfoques, modelos explicativos y teorías.....	11
1.1. El origen de la planificación administrativa	11
1.2. ¿Qué se entiende por planificación administrativa?	17
1.2.1. Elementos de la planificación administrativa.	18
1.3. Tipos de planificación administrativa	22
1.4. Clasificación de los tipos de planificación administrativa de acuerdo con el criterio de cobertura	28
1.5. Clasificación de los tipos de planificación administrativa de acuerdo con el criterio territorial	31
1.6. Clasificación de los tipos de planificación administrativa de acuerdo con el criterio de participación.....	32
1.7. Autoridades que hacen planificación administrativa en Colombia.....	32
1.7.1. Sector Presidencia de la República.	32
1.7.2. Gobernadores departamentales.	34
1.7.3. Alcaldías municipales.	34
1.7.4. Corporación Autónoma Regional.	35
Capítulo 2. Agricultura familiar.....	36
2.1. Antecedentes históricos de la agricultura familiar a nivel mundial y en América Latina y el Caribe	36
2.2. Tipos de agricultura familiar.....	41
2.3. Antecedentes históricos de la agricultura familiar en Colombia	44

2.4. Evolución de la normatividad colombiana sobre la agricultura familiar	46
2.5. La agricultura familiar en Colombia.....	51
2.6. Problemáticas de la cuestión agraria en Colombia	53
2.7. Factores que intervienen en la agricultura familiar.....	55
Capítulo 3. Productividad agrícola	59
3.1. ¿Qué es la productividad?.....	59
3.2. La productividad en el sector de la agricultura.....	62
3.2.1. Indicadores de productividad y factores que la afectan.	64
3.3. La productividad agrícola en América Latina y el Caribe	64
3.4. La productividad del sector agrícola en Colombia	65
3.4.1. Factores-determinantes y obstáculos de la productividad en Colombia.	66
Tabla 1. Productos con mayor potencial para cultivar.	71
Tabla 2. Productos de ganadería.	71
3.4.2. Políticas públicas, desarrollos legislativos y productividad agrícola	72
3.5. Relación jurídica-económica de la agricultura familiar en Colombia: apuntes finales	73
Capítulo 4. La planificación y productividad en relación con la agricultura familiar. Análisis y discusión de los planes de desarrollo 2020-2023 de los municipios de la subregión oriental del departamento del Atlántico	74
Tabla 3. Restricciones y oportunidades de los tipos de agricultura familiar.	74
4.1. Caracterización de la agricultura en el Atlántico.....	76
Tabla 4. Uso inadecuado del suelo en el departamento del Atlántico.	76
Tabla 5. Cultivos predominantes en Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera, diagnosticados por el Plan de Desarrollo Departamental.	77
4.1. Plan de Desarrollo <i>Somos Progreso y Bienestar</i> 2020-2023 de Sabanagrande.....	80
Tabla 6. Porcentaje de UPA en aspectos claves de la producción.	82

4.2. Plan de Desarrollo <i>Construyendo Desarrollo</i> 2020-2023 de Santo Tomás.....	85
4.3. Plan de Desarrollo <i>Gestión Social para la Comunidad</i> 2020-2023 de Palmar de Varela .	89
4.4. Plan de Desarrollo <i>La Ponedera que Soñamos</i> 2020-2023 de Ponedera.....	93
Conclusiones.....	110
Referencias bibliográficas.....	113

Lista de tablas y figuras

Tabla 1. Productos con mayor potencial para cultivar.	77
Tabla 2. Productos de ganadería.	77
Tabla 3. Restricciones y oportunidades de los tipos de agricultura familiar.	79
Tabla 4. Uso inadecuado del suelo en el departamento del Atlántico.	81
Tabla 5. Cultivos predominantes en Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera, diagnosticados por el Plan de Desarrollo Departamental.	82
Tabla 6. Porcentaje de UPA en aspectos claves de la producción.	86
Tabla 7. Tabla comparativa e integradora de los planes de desarrollo examinados	106

Introducción

El progreso de las naciones es una consecuencia directa de la relación entre la planificación y su ejecución. La planificación es la forma en que se organiza el gasto público de acuerdo con las reales necesidades de una comunidad, ámbito en el cual cobra gran relevancia la participación ciudadana, pues la actividad de planear implica buscar una solución que refleje la opinión y la voluntad de la ciudadanía. La planificación, como se da en todos los aspectos, es una herramienta clave para ordenar el territorio en términos de la explotación de los recursos naturales. El presente trabajo analiza concretamente la explotación que se hace en forma de agricultura familiar (en adelante AF).

Según Salcedo y Guzmán (2014), la agricultura familiar y campesina en América Latina y el Caribe totalizan cerca de 17.000 unidades productivas. Este sistema de agricultura tiene mucha trascendencia para garantizar la seguridad alimentaria en Colombia y el mundo, la cual se caracteriza por rescatar los alimentos tradicionales, proteger la biodiversidad agrícola y promover el uso de los recursos naturales. Además, dinamiza las economías locales, principalmente si se articula con políticas específicas enfocadas en la protección y bienestar de las comunidades.

En Colombia el 78,4 % de las explotaciones agrícolas son de tipo familiar (FAO, 2014), y en el Departamento del Atlántico, esta actividad, se desarrolla en un claro contexto productivo, social, ambiental y político adverso, lo cual se debe, entre otras razones, a escasos o limitados recursos económicos, relevo generacional y mano de obra, producto de los reducidos niveles de asistencia técnica, deficiente manejo e utilización del suelo y las fuentes hídricas, la poca participación de los campesinos y organizaciones atlanticenses en las ofertas de cofinanciación.

A lo anterior se suma, deficiencias en los procesos de incidencia y participación ciudadana en la toma de decisiones que los afectan; circunstancias que minan la legitimidad de la actividad planificadora del sector en el departamento del Atlántico. Asimismo, la baja o escasa productividad incide en el incremento de las importaciones, lo que demuestra un predominio de los mercados externos o internacionales en lo que respecta a garantizar la alimentación de la región. Dicho sistema de producción y comercialización agrícola, requiere de mayor diversificación, desarrollo tecnológico y de asistencia técnica, aspectos que sin duda podrían

contribuir a que las familias dedicadas a esta actividad económica, mejoren sus procesos de producción y comercialización dentro del mercado, generando relaciones equilibradas para su real inserción, ventaja competitiva y sostenibilidad en los mercados y la economía regional.

La presente investigación surge de la observación y el interés del investigador, al ser originario de uno de los municipios que integran la subregión oriental del departamento del Atlántico, busca desde el conocimiento científico un análisis contextual de la situación de planificación administrativa con relación a la productividad de la agricultura familiar en el departamento, específicamente, en los 4 municipios delimitados: Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera, donde se identifica desde lo académico e investigativo escasa literatura que dé cuenta del estudio y el abordaje crítico de las temáticas que son objeto de investigación.

Asimismo, esta investigación responde al interés de generar insumos que aporten al entendimiento y la propuesta de soluciones para enfrentar las brechas y desafíos que ponen de manifiesto la inestabilidad del sector, problemáticas asociadas al equipamiento, tecnificación y capacidad competitividad de los pequeños productores; siendo relevante y pertinente desarrollar un estudio, que permita analizar el panorama en materia de productividad y agricultura familiar, y poder brindar recomendaciones, que faciliten una mayor articulación entre la formulación de los planes de desarrollo y las acciones para solventar las necesidades y demandas del sector agrícola, y así aunar esfuerzos para potencializar la agricultura familiar en el departamento del Atlántico.

En ese entendido, partiendo de la premisa que la productividad tiene un alto grado de correlación con la forma en que se planifica la generación de un determinado producto, bien o servicio, surgió entonces el interés de examinar si las políticas y estrategias adoptadas por los gobernantes locales parten de la identificación de las amenazas y dinámicas productivas propias del contexto del pequeño agricultor, es decir, si las mismas atienden a las especificidades de la agricultura familiar en el territorio delimitado. En otras palabras, evidenciar si la planificación administrativa en dichos entes territoriales se realiza de manera estratégica y focalizada a los objetivos de fortalecimiento de la productividad del sector agrícola del departamento, especialmente, AF desde un enfoque territorial de las particularidades y la dinámicas económicas y sociales presentes en los procesos productivos de dicho tipo de agricultura.

Por medio de este análisis se espera conocer si dichos planes de desarrollo municipal, responden a las problemáticas y desafíos que han generado la inestabilidad de la producción del sector y si estos se construyeron desde una participación ciudadana, especialmente, de los productores agrícolas como actores centrales en el proceso.

La presente investigación, analiza el estado de la planificación administrativa orientada al fortalecimiento de la productividad de la AF en 4 municipios ubicados en la subregión oriental del Atlántico: Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar y Ponedera, en el periodo comprendido entre 2020-2023. Se analiza el grado de articulación existente entre las estrategias o proyectos contenidos en la herramienta de gestión municipal (planes de desarrollo) de los citados municipios con las condiciones y particularidades de cada territorio; los lineamientos estratégicos definidos por la política pública para la estructuración de planes cuyo objetivo sea el mejoramiento de la productividad de la agricultura familiar, así como la incidencia y/o participación ciudadana en la toma de decisiones en dicha materia, es decir, en la elección y elaboración de estrategias o proyectos que construirán el cambio de la situación actual.

Con base en esto, se plantea como pregunta de investigación:

¿Cuáles son las características y los desafíos de la productividad de la agricultura familiar de acuerdo a los planes de desarrollo 2020-2023, como instrumentos de planeación administrativa, en los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera?

Esta investigación está sustentada en una metodología de corte socio jurídica, de tipo descriptivo y de carácter cualitativo, se realiza mediante la revisión organizada y sistemática de los planes de desarrollo en los 4 municipios antes mencionados, como instrumento de planificación territorial, realizando un análisis que dan cuenta de la planificación administrativa y su articulación con el fortalecimiento de la productividad de la agricultura familiar en los municipios estudiados. Asimismo, se complementa el análisis con la revisión de textos, artículos y documentos relacionados con el tema de investigación, que son los que sustentan también el análisis y el abordaje teórico conceptual del estudio.

Está focalizada en la Subregión Oriental del Departamento del Atlántico, en la Región Caribe colombiana, compuesta por los 4 municipios aludidos, cuyos planes de desarrollo fueron previstos para ejecutarse en un periodo de 2020 a 2023: a) Sabanagrande, Plan de Desarrollo

Somos Progreso y Bienestar; b) Palmar de Varela, Plan de Desarrollo *Gestión Social para la Comunidad*; c) Santo Tomás, Plan de Desarrollo *Construyendo Desarrollo*; d) Ponedera, Plan de Desarrollo *La Ponedera que Soñamos*.

La escogencia de los municipios se hizo, en principio, de manera aleatoria, teniendo como foco analizar una de las áreas del departamento del Atlántico, en este caso la subregión oriental. Adicionalmente, se pensó en la experiencia personal del investigador, quien nació y creció en el municipio de Santo Tomás y pudo vivenciar de cerca las problemáticas de este. En un segundo momento, gracias a la revisión de la literatura, se puso en evidencia que había escasez de literatura especializada que estuviera enfocada en el Atlántico y mucho menos en estos municipios, por lo que fue determinante reafirmar la escogencia con el fin de realizar una contribución a la literatura que está discutiendo sobre la AF en Colombia.

En la definición de los municipios, también se tuvieron en cuenta sus contextos de crecimiento económico y desarrollo multidimensional, teniendo de presente que Palmar de Varela y Santo Tomás son municipios con marcado crecimiento en los últimos años, mientras que Sabanagrande y Ponedera aún tiene deudas pendientes en cuanto a índices de bienestar y economía. Este análisis se puso a dialogar con el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico 2020-2023 *¡Atlántico para la Gente!*, y el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria del Atlántico 2020-2023.

El texto estará organizado de la siguiente manera: el capítulo 1 aborda la figura legal de la planificación administrativa, cuál es su origen, cómo se instaló en Colombia, cuál es la relación que existe entre planificación y economía, cuáles son los elementos y los tipos de planificación, relacionando la literatura y lo previsto en el ordenamiento jurídico colombiano. El capítulo 2, referido a la AF, aborda el origen del término, su presencia en Latinoamérica, las discusiones en torno a su definición y las formas en las que opera en Colombia.

El capítulo 3 está centrado en la productividad agrícola, donde se explica qué se entiende por productividad, cuáles son las definiciones de productividad agrícola y las teorías que las sustentan; por último, se discute el estado de la productividad agrícola en Colombia. El capítulo 4 se enfoca en analizar los planes de desarrollo de los 4 municipios elegidos para esta investigación, de cara a cómo está diseñado el instrumento de planificación y cómo aborda el asunto de la AF en el contexto de su municipio. Por último, el apartado de conclusiones realiza

un breve bosquejo de los hallazgos de la investigación, sus limitaciones y recomendaciones de política pública.

En conclusión, con esta investigación se espera identificar la forma en que se está llevando a cabo la planificación administrativa, puntualmente, lo condensado en la fase de formulación de los planes de desarrollo municipal, donde se estructuran los lineamientos estratégicos de las políticas públicas, que enmarcan y direccionan los diferentes programas y proyectos en materia de productividad, analizando con mayor énfasis la apuesta institucional por la productividad de la agricultura familiar y su aporte al fortalecimiento de la productividad del sector agrícola en los 4 municipios focalizados. Por medio de este análisis se espera conocer si dichos planes de desarrollo municipal, responden a las problemáticas y desafíos que han generado la inestabilidad de la producción del sector y si estos se construyeron desde una participación ciudadana, especialmente, de los productores agrícolas como actores centrales en el proceso.

Capítulo 1. Planificación administrativa: enfoques, modelos explicativos y teorías

1.1. El origen de la planificación administrativa

La actividad de planificación de la administración pública no tiene un origen claramente establecido. Existen antecedentes desde las sociedades primitivas hasta la época contemporánea (Lopera, 2014). No obstante, como intervención deliberada en el proceso económico, los tratadistas han coincidido en ubicar el surgimiento de la planificación administrativa en la primera mitad del siglo XX (Lopera, 2014), y cuya conceptualización data de la Constitución de la República Italiana (Martín, 1966), que es la primera en establecer la programación para las bases de las relaciones económicas estatales. Por su parte, el término Plan de Desarrollo proviene del derecho francés en la IV República, la cual tenía como fin establecer el Plan Económico Nacional para alcanzar el pleno empleo y el uso racional de recursos (Martín, 1966, pp. 134-136). Así las cosas, la planificación administrativa en Europa se dirigía a la economía estatal.

En Colombia, el primer elemento de la planificación administrativa que surgió fue el Presupuesto. Cardona y Zuluaga (2006) afirman que en 1821 la Constitución de Cúcuta atribuyó por primera vez al Congreso la facultad de expedir el presupuesto para financiar al Poder Ejecutivo (p. 28). Tuvieron que pasar varias décadas hasta que la planificación administrativa

comenzara a verse de forma más compleja, pues solo hasta los años 20 y 30 del siglo XX dos misiones Kemmerer (comisión de expertos que formulaban propuestas fiscales) crearon el Banco Central y la Contraloría General de la Nación (Grosso Rincón, 2009). El Consejo Nacional de Economía organizó aranceles proporcionales al ingreso, producción, organización y racionalización económicos (Grosso Rincón, 2009). Así, para esta época, la planificación administrativa era intervencionismo estatal en los aspectos económicos, tal como estaba ocurriendo en Europa tiempo atrás.

El instrumento Plan de Desarrollo llegó a Colombia entre finales de los cuarenta y comienzos del cincuenta del siglo XX. Este contenía enunciados de propósitos y estrategias gubernamentales para el manejo de la economía que inicialmente no tenía carácter vinculante (Rengifo, 2012, p. 9) y cuya figura se encuentra vigente hasta la actualidad, pero fue hasta 1945 que se constitucionalizó en Colombia la planificación con el surgimiento del Departamento Nacional de Planeación en 1949 y la Misión Le Bret, que en 1954 estudió las condiciones de desarrollo y recomendó reformas sociales y de planeación administrativa (Grosso Rincón, 2009, p. 41). Así, mientras en los 20 se buscaba una reforma fiscal, en los 50 la planificación ingresó constitucionalmente en el plano social.

En los años 40 surgió en Francia la noción de ordenamiento territorial, como un área que se encarga de distribuir y utilizar la tierra (Ibarra, 2007, p. 37). En Colombia el ordenamiento territorial surgió con la Constitución Política de 1991. Esta constitucionalización del ordenamiento territorial tuvo implicaciones en el intervencionismo estatal económico (Grosso, 2009). Así, a comienzos de los años 50 el Estado creó órganos especializados de planificación para tratar de frenar la desaceleración económica y para asesorar directamente a la Presidencia (Grosso, 2009, p. 41).

Luego entonces se asumió que la planificación requería de dichos órganos para llevarse a cabo, de tal suerte que en 1953 se creó la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal, y en 1954 el Consejo Nacional de Economía y el Comité Nacional de Planeación, destinados a ser órganos consultivos (Grosso, 2009, p. 42). Este Consejo Nacional de Economía es el primer antecedente del Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante CONPES), el cual fue creado en 1958.

Posteriormente, en los sesenta, la planificación se inclinó hacia el desarrollo sostenible, mediante el Plan Decenal de Desarrollo 1961-1970 (Grosso, 2009). Este plan trató de aprovechar de la mejor forma los recursos, incluyendo a la población vulnerable de manera directa en el progreso socioeconómico del país. En 1968 solo se cambiaron los nombres de dos entes de planeación y algunas de sus funciones para llamarlos CONPES y Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) (Grosso, 2009, p. 45).

Es preciso observar que en muchos casos la planificación en Colombia sufrió solo cambios formales, pues sus instituciones conservaban sus funciones originales. Dichos cambios fueron problemáticos, pues representó atrasos en la planificación administrativa, hasta que de 1970 a 1974 se creó el Plan *El Frente Social*, el cual tenía previstas cuatro estrategias:

i) Desarrollo urbano edificador y de servicios complementarios; ii) estimular exportaciones; iii) producción agrícola y distribuir mejor la propiedad rural y iv) políticas de asistencialismo social redistributivo. Con este plan por primera vez se pensó en el ahorro de los y las colombianos a nivel individual con la Creación del UPAC como forma de promoción (Grosso, 2009, p. 46), lo que no fue continuado en los demás gobiernos de manera formal, a pesar de existir actualmente ciertos ahorros promovidos por el Gobierno. Igualmente, existía el Plan de Integración Nacional (PIN) 1978–1982, que buscaba el desarrollo de vías, del sector minero y energético, y el plan de 1982 a 1986, que fortalecieron los fiscos municipales y territoriales —y pese su reprobación por el Congreso, enfatizó en el desarrollo de vías y mayor comunicación terrestre— (Grosso, 2009, p. 47).

A partir de ahí hubo una tendencia a la descentralización, con el Plan de Economía Social 1986-1990. Este plan incluyó servicios de saneamiento básico, aseo público y plazas de mercado, asistencia técnica agropecuaria, planteles de educación, obras de urbanismo, transporte, entre otros; así, se configuró como un plan antecedente de la descentralización administrativa y por servicios (Grosso, 2009, p. 50). Esto se afianzó con la Constitución Política de 1991, la cual, no solo introducía el ordenamiento territorial, sino que produjo la transformación de la planificación administrativa, con la participación de entidades territoriales y sectoriales.

En este marco, el Plan de Desarrollo *La Revolución Pacífica* buscó la autonomía individual, dinamizar la oferta de bienes y servicios, elevar los ingresos y el nivel de vida poblacional con la apertura económica e introducir la relevancia de la ciencia en el desarrollo del país (Grosso,

2009). Es la primera vez que se incluía a la ciencia y que, de manera directa, el pueblo colombiano tenía injerencia en el Plan de Desarrollo, a través de la representación de sus dirigencias sectoriales y gremiales.

A su vez, solo hasta la Constitución Política de 1991 se pensó la Planificación Ambiental (Mantilla, 2015). Para ello se creó un Sistema Nacional Ambiental y un Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, que gestionara el medioambiente y los recursos naturales renovables. Además, se comenzó a pensar en la regulación del ordenamiento ambiental del territorio e incluso se asignaron funciones de protección a las autoridades como las Fuerzas Armadas (Mantilla, 2015, pp. 45, 47, 70). El asunto ambiental es introducido en esta parte de la historia de la planificación en Colombia, y respaldado posteriormente por la Corte Constitucional en sentencias como la C-495/1996, la cual aborda la planificación ambiental basada en la Constitución Ecológica. Este enfoque de la constitución influyó hasta el punto de incluir tasas contributivas medioambientales como forma de cuidar el medioambiente.

De manera semejante al anterior, el Plan de Desarrollo de 1994-1998 continuó con la idea pacificadora del desarrollo económico dinámico y sostenible; fue el primero en ser expedido mediante una ley, la Ley 188 de 1995 (Grosso, 2009). Este plan fomentó el empleo productivo, la economía solidaria, la pequeña empresa y formalizó la participación de la sociedad en el plan —a través de su ley orgánica—, y la de las entidades territoriales —a través de la Ley de Ordenamiento Territorial (en adelante LOT)— para ordenar territorios, usar el suelo racional y equitativamente y defender el patrimonio ecológico (Grosso, 2009, p. 53).

Así, el concepto planificador cambió con la injerencia directa de la Constitución de 1991, conllevando a que la planificación tenga en cuenta no solo la economía sino la ecología. El Plan de Desarrollo de 1994-1998, además tuvo por pilares la equidad y solidaridad, el crecimiento económico por inversión individual y acumulación de capital social, y la necesidad de movilización de la sociedad para el logro de los objetivos (Londoño, 1998). Este plan procuraba construir un nuevo ciudadano que fuera la base de la sociedad, desarrollando y consolidando el Estado social de Derecho, reconociendo los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos (Londoño, 1998, p. 10).

Es necesario recalcar la influencia directa que en Colombia tuvo de manera muy enfática la coyuntura del conflicto armado en los planes de desarrollo a finales de la década del 90 y

principios del 2000, teniendo como ejemplo el Plan de Desarrollo *Cambio para Construir la paz* 1998-2002 del Gobierno de Andrés Pastrana, que buscó la paz y su conservación, la generación de riqueza y el crecimiento sostenible (Grosso, 2009, pp. 54–55). El enfoque de este plan fue la ciencia, la tecnología y la innovación, por un lado, e intentar el acercamiento con los grupos armados al margen de la ley de forma más directa en sus zonas territoriales, por el otro, a partir del mismo, estos aportes a ciencia, tecnología e innovación comenzaron a adquirir mayor importancia dentro de la planificación administrativa.

Vale resaltar que el plan de desarrollo del presidente Andrés Pastrana Arango permitió que se normalizara la cooperación bilateral entre Colombia y los Estados Unidos, esto en torno al objetivo común de lucha contra el narcotráfico, así como el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos como Venezuela (Fernández, 2001). Este plan involucró abiertamente el componente de relaciones internacionales dentro del mismo, de tal suerte que estas vienen a ser instrumentalizadas para la consecución de logros tales como la lucha contra el narcotráfico.

El conflicto armado interno produjo que en 2002 el énfasis del Plan de Desarrollo del Gobierno de Álvaro Uribe fuera la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo, la equidad social, la transparencia y eficiencia estatal (Grosso, 2009, pp. 40–58). Este plan logró el crecimiento económico propuesto, enfatizando las políticas de seguridad democrática, combatiendo arduamente a los grupos armados al margen de la ley y logrando en algunos casos acuerdos de paz para su reincorporación a la vida civil y en otros, asumiendo una política abiertamente combativa.

El Plan de Desarrollo 2006-2010, de la segunda administración de Uribe, tuvo la misma orientación que el anterior, pero con énfasis en el crecimiento económico, alcanzado de la mano de una noción más amplia de desarrollo. Sus principios fundamentales fueron: seguridad democrática, respeto a libertades públicas, construcción de cohesión social, transparencia y respeto a la independencia de las instituciones estatales (Grosso, 2009).

Continuando con esa línea del crecimiento económico, el Plan de Desarrollo 2011–2014, del Gobierno de Juan Manuel Santos, procuró velar por los trabajadores en períodos inferiores a un mes o por días y flexibilizar el presupuesto para víctimas de desplazamiento forzado (Ley 1450, 2011). Esto constituyó una novedad, porque para ese momento histórico, este tipo de trabajadores no tenían posibilidades de acceso al sistema de seguridad social, y este plan se las

daba, ampliando la cobertura. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de la segunda administración de Santos, llamado *Todos por un nuevo País* (Ley 1753, 2015), tuvo un mecanismo de autoevaluación (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2014, p. 1).

La autoevaluación representa un factor importante respecto de la planificación administrativa, esto por cuanto permite evaluar el porcentaje de cumplimiento de los planes de desarrollo planteados y poder ejecutar acciones de mejora, todo con miras a lograr un mejor servicio para el país. Su mecanismo evaluador se llamó Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (SINERGIA) a cargo del DNP, con un comité técnico conformado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, las direcciones técnicas relevantes dentro del DNP y las entidades ejecutoras de la política o programa evaluado.

Este sistema se sustenta jurídicamente en el artículo 343 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994. Este proceso de evaluación solo comenzó a partir de los años 90. La importancia de este tipo de evaluaciones radica en la posibilidad de medir el nivel de ejecución del plan, lo que a la larga permite evaluar si se cumplen o no los compromisos políticos que el presidente adquirió cuando estuvo en campaña presidencial, pues es este el instrumento con el que se evalúan las propuestas del plan de gobierno del candidato que resulta elegido presidente.

Por su parte, el Plan de Desarrollo 2018-2022 del gobierno de Iván Duque, el cual se tituló *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, fue evaluado en cuanto a su ejecución en cada anualidad de su vigencia. Este plan se trata de la concertación de las políticas gubernamentales con cada región del país, de acuerdo con sus necesidades, según el análisis del gobierno de ese momento, motivo por el cual había planes regionales diferenciales (DNP, s.f.).

Se destaca también de este plan el hábito concertador que plantea y su orientación a la equidad, de tal manera que pretende suplir las necesidades y carencias que para el presidente del momento existían en las diversas regiones del país. Las especificidades en este aspecto es un factor innovador en este plan de desarrollo, porque permite desarrollar un enfoque diferencial del servicio público que se va a prestar, lo que implica que las políticas públicas diferenciadas pretenden ser eficaces para cada región. En un futuro habría que evaluar los efectos que políticas tan específicas dentro de los planes de desarrollo hayan tenido en el erario.

1.2. ¿Qué se entiende por planificación administrativa?

Las concepciones sobre planificación administrativa son variadas. Canal (2020) señala que es el mecanismo jurídico más importante para impulsar el desarrollo nacional, organizar el territorio y definir las directrices de manejo adecuado de los recursos naturales para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, y para promover la calidad de vida y garantizar a largo plazo los derechos de la ciudadanía (pp. 303-304). La planificación, desde esa perspectiva, se caracteriza por ser un medio para obtener un fin, el cual es lograr el desarrollo nacional a través del adecuado manejo de los recursos disponibles para ello. Por su parte, Cosculluela (2001) asimila el concepto de Planificación Administrativa al de Organización Administrativa, la cual crea y desempeña funciones públicas mediante una entidad administrativa resultado de decisión política (p. 159). Por lo tanto, la planificación administrativa es politizada, aunque esto no la define por completo, en tanto que debe responder a los parámetros del ordenamiento jurídico.

Para Contreras (2020) existe un concepto de Planificación Administrativa en sentido estricto, que se materializa en sus elementos: POT y organización del suelo, gestión de recursos y elaboración de presupuesto (p. 255). Para este autor, el concepto de planificación administrativa realmente gira en torno a sus elementos. Esta definición contrasta con la visión normativa de López (2010) acerca de la Planificación Administrativa del Estado. Según este último autor, el Estado planifica el sistema de acuerdo con sus fines, determinando a través de la técnica de escenarios probables las disponibilidades económicas-financieras requeridas por los programas sectoriales de inversión (p. 9). Así las cosas, son los fines del Estado los determinantes en el momento de realizar los procesos planificadores gubernamentales.

Según la CEPAL, la Planificación Administrativa es el acto de planificar el desarrollo de acuerdo con los demás países de Latinoamérica y el Caribe, según sus especificidades nacionales (Máttar y Cuervo, 2017). Esta concepción alcanzó su esplendor en los setenta, pero luego se interrumpió abruptamente (pp. 19-20). A pesar de su interrupción, este concepto es aplicable al ámbito colombiano y, de hecho, el preámbulo constitucional señala que uno de los fines constitucionales es precisamente garantizar el orden económico y social justo y para lograrlo es necesario la planificación del desarrollo (Constitución Política, 1991).

Más allá de la adjudicada por la CEPAL, existe la Planificación Estratégica del Sector Público, según la cual la planificación debe ser estratégica, orientada al desarrollo y asociada al sector

privado (Calle et al., 2018). De esa manera, el Estado toma decisiones respecto de cursos alternativos de acción con los recursos presupuestarios que ha asignado (Calle et al., 2018). Retomando, la planificación estatal debe orientarse al desarrollo y asociarse con el capital privado con el fin de lograr tal impulso. En Colombia, este modelo planificador se materializa a través de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y en las diversas licitaciones que se dan para que los particulares puedan contratar con el Estado y lograr la ejecución de algún servicio o bien de fin público.

1.2.1. Elementos de la planificación administrativa.

Los elementos de la Planificación Administrativa son los siguientes:

a) Agente planificador

Existe un agente planificador primigenio, la sociedad civil, y un agente delegatario, el Estado (Acosta y Arias, 2020). El agente planificador es el sujeto en cabeza de quien se encuentra la actividad de planificación estatal, siendo entonces es el pueblo quien delega en el Estado su facultad planificadora. Este debe realizar la acción planificadora, para lo cual debe estar revestido constitucional y/o legalmente de la capacidad de acción y decisión, materializada a través de su representante (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-538/1995).

Así, para los municipios el agente planificador es el municipio y su representante el alcalde; para el departamento, el agente planificador es el departamento y su acción se materializa mediante su gobernador, quien a la larga es quien presenta su plan de desarrollo de forma autónoma (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-538/1995). Adicionalmente, el agente planificador materializa sus propuestas a través de su plan de desarrollo (nacional, distrital, departamental o municipal), el cual presenta y ejecuta (Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, Sentencia radicado no. 2020-00499-00, 2021).

b) Receptor

El receptor de la planificación estatal es el conjunto de individuos sometidos a la autoridad fundamental del Estado (Presidencia de la República et al., 2009, p. 16). Esto tiene implicaciones en el sentido de que el Estado, mediante la planificación estatal, orienta el accionar de los actores económicos (Clavijo-Bernal y Castiblanco-Rozo, 2018, p. 125). Entonces este receptor viene a ser la población que genera de forma directa ingresos y otras que representan el gasto público.

Este receptor, a su vez, es sujeto de derechos frente al Estado, por ende, nace para el Estado el deber de satisfacer sus derechos (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015). Al mismo tiempo, el Estado tiene la responsabilidad frente a la ciudadanía respecto de los recursos que administra, pues su planificación debe orientarse a cumplir los fines que se ha propuesto.

c) Gobernanza de la información

Rodríguez-Cruz (2020) ha señalado que esta gobernanza establece principios básicos sobre el uso y control de la información, a través de políticas, normas, derechos, directrices, reglas, responsabilidades, actividades y prácticas de la gestión de la información, controles en la rendición de cuentas. Esto con el fin de evaluar, controlar, usar, almacenar, distribuir, analizar la información y mejorar la eficacia de las decisiones. En este orden de ideas, previo a la realización de la planificación administrativa, el agente planificador debe tener información precisa de las necesidades del pueblo, para así poder orientar su planificación de manera eficaz, de acuerdo con la meta de cubrir tales necesidades y lograr la pertinencia de la planificación administrativa.

d) Objetivos de la Planificación Administrativa

La Planificación Administrativa se lleva a cabo con el propósito de que el Estado consiga unos objetivos, los cuales deben establecerse en conexidad con sus principios, así como con sus demás elementos, y con todo el esquema normativo dentro del cual se desarrolla (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-026 de 2020). Por ende, deben definirse tales objetivos en los documentos que contienen los diversos instrumentos de planificación administrativa. Al respecto, en Colombia se establece que la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en su parte general debe consignar los objetivos nacionales de corto, mediano y largo plazo, metas y prioridades de la acción estatal, coordinadas no solo a nivel nacional, sino también distrital, departamental y municipal (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-026 de 2020).

e) Medios o recursos

La Corte Constitucional ha dicho que los recursos contienen los procedimientos y mecanismos generales para lograr los objetivos de la planificación administrativa, junto con las normas instrumentales, que son disposiciones destinadas a permitir su puesta en marcha (Corte

Constitucional de Colombia, Sentencia C-191/1996). Quiere manifestar lo anterior que los recursos se orientan por el criterio de la finalidad.

Los recursos están conformados por: i) partidas asignadas del presupuesto nacional, ii) transferencias de los ingresos corrientes del Estado, iii) porcentaje de recaudo de impuestos o tasas sean del orden nacional, distrital, departamental o municipal, iv) rendimientos o ingresos del patrimonio general de la Nación, v) aportes de los fondos de compensación regionales para el caso de las regiones, vi) necesidades básicas insatisfechas, vii) niveles de eficacia, viii) gasto público, xix) aportes de las entidades territoriales, x) aportes obtenidos por regalías (Castañeda, 2019, pp. 33, 34). Estos recursos son el medio de financiación para lograr las metas propuestas en la ejecución de los diversos medios de planificación administrativa. Dentro de estos recursos también se contemplan las personas que ejecutarán la planificación administrativa, así como aquellas que intervienen en dicha planificación a través de los mecanismos de participación popular (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-026 de 2020).

f) Plazos

Los plazos son una ritualidad sin la cual no puede proseguirse en las etapas de la planificación administrativa, además de que garantiza el orden de la actividad administrativa (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 05001-23-31-000-2011-01664-02, 2018). En el marco de los plazos se encuentran las *vigencias futuras*, las cuales son una herramienta presupuestal que permite asumir compromisos con cargo a presupuestos futuros, con un horizonte mayor a un año (García, 2019).

Los requisitos de las *vigencias futuras* son, entre otros, la verificación de que la misma esté contemplada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto de la entidad correspondiente, que se presenta ante la Asamblea Departamental o el Consejo Municipal para su aprobación; debe tener: a) el aval del CONFIS, b) centrarse en obras de infraestructura, energía, comunicaciones, defensa y seguridad, c) el monto de los proyectos acorde a las metas del marco fiscal de mediano plazo y d) el respaldo de las obras de inversión en el Plan de Inversión del Plan de Desarrollo correspondiente (García, 2019, pp. 6, 33). Por este motivo, dicho mecanismo permite una suerte de continuidad administrativa, que permite seguir beneficiando al pueblo en términos de tiempo y espacio, hasta lograr su realización completa.

g) Coordinación

La coordinación implica, de manera necesaria, articular el ordenamiento a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y rural con las necesidades efectivamente identificadas; con sus entidades y la población para construir estrategias que hagan más eficiente la toma de decisiones en materia fiscal, política y administrativa (Gutiérrez, 2019). Así, la meta de satisfacción es el eje rector por medio del cual se orienta la realización de acciones por parte de las entidades administrativas para organizar sus actividades.

La coordinación, entonces, es la concertación de medios y esfuerzos para llevar a cabo de manera coherente una acción común, y se presenta cuando por disposición constitucional o legal hay competencias comunes entre dos o más autoridades (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 11001-03-06-000-2015-00137-00, 2016). En este orden de ideas, la coordinación en materia de planificación administrativa genera coherencia de las acciones realizadas por los entes estatales con miras a lograr sus fines.

h) Medición de la eficiencia

Dentro del proceso de planificación administrativa, la eficiencia está referida a la capacidad de medición que se tiene sobre la ejecución de la planificación a través de sus diferentes instrumentos. Esto necesariamente implica monitorear los procesos de elaboración del plan de desarrollo, el proceso presupuestal estatal, los procesos de ejecución y/o contratación estatal, los procesos de seguimiento y control, así como los procesos individuales de los funcionarios en desarrollo de sus deberes (Usquiano, 2018, pp. 37, 38). En otras palabras, debe evaluarse la calidad de su implementación, y para esto es que se realiza la medición de la eficiencia.

i) Derecho de participación poblacional en los planes que los afectan

Este derecho hace referencia a los pueblos indígenas, afro y a los grupos tribales, quienes tienen derecho a participar en la toma de decisiones que los afectan. Es, además, un elemento de la planeación, pues puede influir en que se lleve a cabo o no determinada decisión. La consulta previa se configura como el principal espacio de participación para grupos indígenas, afro o tribales, la cual conlleva el deber de consultarles medidas legislativas o de otra naturaleza que puedan afectarles de modo directo (Corte Constitucional, T-353/2014). Este derecho, en todo caso, es relativo, pues depende de que en el lugar donde se vaya a aplicar el respectivo plan de

desarrollo se encuentren presentes poblaciones en condición de vulnerabilidad, específicamente grupos indígenas, afro o tribales que puedan verse afectados con que se lleve a cabo o no determinado plan de desarrollo.

1.3. Tipos de planificación administrativa

Los tipos de planificación administrativa han derivado de desarrollos doctrinarios, pues han sido los y las juristas quienes han establecido la clasificación a efectos de facilitar su estudio. Dicha clasificación se procede a explicar a continuación:

a) Presupuestos

Los presupuestos representan la actividad que aporta a cada actuación pública los recursos financieros que la hacen posible (Ortega, 1998). En Colombia los presupuestos se realizan anualmente, de acuerdo con el principio de anualidad del presupuesto. Este principio hace referencia a que los ingresos que tendrá el erario, así como la autorización de gastos, durarán un año, con excepción de las *vigencias futuras* (Consejo de Estado de Colombia, radicado no. 05001-23-31-000-2011-01664-02, 2018).

b) Consultas populares

Las consultas populares son mecanismos de no forzosa realización, a través de las que se consulta directamente al pueblo acerca de decisiones trascendentales que los pueden afectar (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-053/2019), que en todo caso no puede hacer referencia a reformas constitucionales. Las consultas populares permiten que el pueblo se pronuncie acerca de preguntas generales relativas a las actuaciones de la administración a nivel local o nacional, sujetas a control judicial previo para establecer si en verdad se amerita ser realizada. La respuesta solo admite escoger entre un sí o un no (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-053/2019). Por su parte, la fuerza vinculante de la consulta popular está supeditada al respeto a los preceptos constitucionales y haya límite en los demás derechos y principios constitucionales y legales (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-123/2009).

c) Planes de Ordenamiento Territorial (POT)

Son instrumentos de planificación creados a partir de la Constitución de 1991, cuya meta es orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción, regulando su uso, transformación y

ocupación (Ley 388, 1997). Los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) existen en todos los niveles de la nación, sea nacional, departamental, distrital o municipal. Estos planes deben incluir aspectos como la disposición ecológica, urbanística, rural, de expansión, la ocupación de suelos, las posibilidades de expropiación por motivos de utilidad pública. Los departamentos expiden Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial (en adelante PDOT) para articular políticas, directrices y estrategias de ordenamiento territorial departamental, y los municipios expiden el POT, que reglamentan los usos del suelo —siendo su eje central la gestión territorial por parte de los entes territoriales— (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-138/2020).

d) Planeación económica y social

La Corte Constitucional entiende la planificación administrativa como planeación económica y social, y señala que esta direcciona la política administrativa, orientada a satisfacer los derechos y necesidades básicas insatisfechas de la población, siendo la base para la toma de decisiones. Esta visión de la planificación debe estar armonizada con los planes adoptados por las entidades territoriales y nacionales (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-524/2003). En este orden de ideas, se observa que la planificación es multidireccional.

Ahora bien, para el Consejo de Estado, los planes de ordenamiento del territorial se denominarán: POT, cuando sean elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; planes básicos de ordenamiento territorial, cuando estén dirigidos a municipios con población entre 30.000 y 100.000 mil habitantes; o esquemas de ordenamiento territorial, frente a municipios con población inferior a los 30.000 mil habitantes (Sentencia radicado no. 81001-23-31-000-2012-00079-01, 2020).

Ha expresado también el Consejo de Estado que la planificación administrativa debe desarrollarse en el ámbito de la autonomía de las entidades administradas que planifican, de tal suerte que se les permite organizar su propio funcionamiento, siempre acorde a los objetivos o finalidades del interés público que rige el actuar de toda autoridad (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 11001-03-15-000-2008-01255-00, 2018, que citó la Sentencia radicado no. 11001-03-06-000-2010-00078-00(2017), 2011). Entonces, si bien la planificación administrativa hace parte de un todo —que viene a ser el Estado y el procurar su funcionamiento—, no es menos cierto que se concede un margen de autonomía a las entidades

administrativas para la misma. Dicho margen viene determinado por los principios constitucionales y legales que rigen el ordenamiento jurídico.

e) Planificación ambiental

De acuerdo con el Consejo de Estado, se debe tener en cuenta la Planificación Ambiental como parte de la Planificación Administrativa (Sentencia radicado no. 11001-03-24-000-2017-00075-00, 2021). Esto implica ser un instrumento para administrar de manera eficiente los recursos naturales renovables, previniendo y controlando el deterioro ambiental. Implica, además, la planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación para utilizarlos racionalmente, siempre priorizando el consumo humano (Consejo de Estado, Sentencia radicado no. 11001-03-24-000-2017-00075-00, 2021).

Adicionalmente, como se mencionó al inicio de este capítulo, la planificación ambiental es de génesis constitucional. La Corte Constitucional ha indicado que la Planificación Ambiental debe gestarse desde una política nacional con la participación de la comunidad; coordinada y articulada con la Nación y las entidades territoriales respectivas (Corte Constitucional, Sentencia C-495/1996). Así, es responsabilidad del Estado planificar y aprovechar los recursos naturales, de tal modo que se logre el desarrollo sostenible, con miras a preservar el entorno ecológico (Corte Constitucional, Sentencia C-495/1996). Esto quiere decir que no existe un solo esquema de planificación planeado por una sola autoridad estatal, sino que existen diversos esquemas de planeación, organizados por diversas autoridades, en atención a los órdenes en que estas operan y sus radios de acción, los cuales trabajan en equipo para lograr lo mejor para la comunidad de acuerdo con los fines del Estado declarados constitucionalmente.

Para este tipo de planificación, el centro de la ejecución es el medio ambiente y el uso de los recursos naturales que se encuentran a disposición de la administración. La planificación ambiental tiene como objetivo estudiar la forma más adecuada del uso del territorio estatal y la debida exploración y desarrollo sostenible de los recursos renovables y no renovables (Morcillo, 2007). Este tipo de planificación debe tener en cuenta no solo aspectos internos que son relativos al medio ambiente comunitario, sino, además, los convenios internacionales en materia medioambiental que hayan sido suscritos por el país donde se desarrolla y que generen fuerza vinculante.

La importancia de este tipo de planificación radica en permitir la convivencia en un espacio ambiental adecuado y sano para así propender por el desarrollo del área sujeta a planificación. No se ejecuta de forma aislada, sino que cuenta con actores diversos entre los que está la administración, las entidades privadas que se dedican a actividades económicas que pueden afectar el medio ambiente, la comunidad, entre otras. Por su parte, en Colombia, la legitimidad de esta planificación es constitucional y se encuentra en el artículo 80 de la Constitución Política, al tenor del cual es deber estatal planificar el manejo y uso de los recursos naturales. Como se ha dicho anteriormente, otro objetivo de los planes ambientales es evitar el deterioro ambiental.

Esto se cumple a través del otorgamiento, modificación o negación de licencias ambientales o cancelación de instrumentos de manejo ambiental (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 25307-33-31-701-2010-00217-01(AP), 2015). Para recapitular, este es un tipo de plan que tiene un objetivo preventivo y de control del deterioro ambiental, por lo que toda política que se adopte mediante el mismo debe ir orientada a lograr tal fin, que es la protección constitucional del medio ambiente y del derecho a un ambiente sano.

f) Planificación territorial

Respecto de la Planificación Territorial dentro de la Planificación Administrativa, se ha señalado que el ordenamiento territorial es un instrumento de planeación del desarrollo de las colectividades públicas, o sea, las entidades territoriales (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 11001-03-06-000-2010-00078-00, 2011). De esa forma, este tipo de planificación implica permitir a las entidades territoriales que, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural (con una visión de mediano y largo plazo), propendan hacia los fines del interés general:

La protección, conservación y recuperación medioambiental, del patrimonio histórico; el desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de la comunidad; la prevención de desastres y la efectividad de derechos como el medio ambiente sano; la vivienda digna, la recreación y el espacio público. En este orden de ideas, la planificación administrativa tiene un enfoque mixto, pues en el caso de las entidades territoriales, si bien se espera que operen mancomunadamente con el Estado a través del poder central, se les otorga libertad y autonomía para darse su propio ordenamiento.

Otro tipo de planificación es la que se halla en las Regiones Administrativas y de Planificación (en adelante RAP), conformadas por dos o más departamentos, basadas en su asociatividad con la finalidad de obtener desarrollo económico, inversión y productividad de los territorios que la conforman, los cuales deben estar ubicados de manera que sea geográficamente continua (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 11001-03-06-000-2010-00078-00(2017), 2011). De acuerdo con la postura de esta alta corte, la planificación administrativa implica planeación económica y social, planificación territorial, planificación ambiental y planificación administrativa propiamente dicha, que se refiere a la actividad de la administración.

g) Planificación económica

Este tipo de planificación busca que se logre un desarrollo económico poblacional. Además, busca resolver problemas y aportar soluciones a nivel regional y nacional que tengan en cuenta todos los niveles económicos, con el fin de generar empleo y aumentar el ingreso y la distribución equitativa de la riqueza (Morcillo, 2007). Este tipo de planificación tiene en cuenta que los ciudadanos puedan disfrutar del acceso a los bienes y servicios que facilita la globalización sin importar su ubicación territorial (Olivero, 2016). Procura cubrir el déficit de cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Un ejemplo de este tipo de planificación se encuentra en el plan de la ciudad de Barranquilla, el cual está dirigido a los barrios Villas de San Pablo y Pinar del Río, ubicados en el suroccidente de la ciudad, tal como lo indica el POT 2012-2032. En estos barrios se proyecta construir viviendas de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), lo que mejoraría la calidad de vida de muchos ciudadanos que no tienen vivienda asegurada.

h) Planificación social.

Para este tipo de planificación administrativa lo importante son los recursos humanos, los cuales son agentes de desarrollo en todos los niveles de la organización social, y a su vez son beneficiarios del desarrollo (Morcillo, 2007). En Colombia existen múltiples ejemplos de este tipo de planes. Uno de ellos es la política pública *De cero a siempre*, en el que se reúnen los esfuerzos de los sectores público y privado para brindar protección integral a la primera infancia. Otro, es el programa *Familias en Acción*, que está destinado a garantizar la alimentación de la población más vulnerable.

La planificación social, en ese sentido, se dirige a los segmentos poblacionales que históricamente han sido vulnerables, tales como las mujeres, las niñas y los niños, los desplazados, los ancianos, los extranjeros que han venido al país producto del desplazamiento forzado debido a precarias condiciones económicas en su país de origen, entre otros. El fundamento de estos planes radica en la Constitución Política de Colombia, la cual establece que el fin esencial del Estado es el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes, derroteros todos que constituyen la fundamentación de estos planes sociales para la población.

i) Planificación física

Como su nombre lo señala, se relacionan con la disposición de los lugares que hacen las entidades administrativas estatales. Su objetivo es ordenar el espacio para resolver problemas de localización de actividades económicas y sociales, de acuerdo con los criterios señalados en el marco normativo correspondiente (Morcillo, 2007). Vale resaltar que estos planes tienen ciertos límites, los cuales, al menos en el Estado Colombiano, están mediados por el derecho a la propiedad privada.

Así, es posible encontrar tensiones entre el ejercicio de este derecho y el desempeño de la actividad de planificación pública sobre el territorio, conflictos que son resueltos ante las autoridades respectivas en materia de jurisdicción contenciosa administrativa. El objetivo de los planes físicos (los POT), en todo caso, es lograr consolidar el ordenamiento territorial del municipio, los distritos, los departamentos y la nación entera.

Ahora bien, es necesario recalcar que en este tipo de planes también se halla presente el componente de participación ciudadana. Esta participación aporta legitimidad a las actuaciones de las entidades territoriales, permitiendo que la toma de decisiones sea previamente concertada con la comunidad (Corzo y Cuadra, 2021). De esta forma, no basta con que la administración disponga de los espacios físicos en este tipo de Planes, sino que debe contar con la anuencia de la ciudadanía, con el objetivo de hacer legítimas las decisiones que afecten al territorio sobre el cual rige dicha administración, y por ende, a sus administrados.

j) Planificación político-administrativa

Este tipo de planificación tiene en cuenta que el Estado, de manera necesaria, se desarrolla en un espacio que es politizado, es decir, necesariamente debe contar con la participación política de los sectores en los que se desarrolla. De ahí la importancia, nuevamente, de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, con miras a: a) procurar el desarrollo, b) interpelar los espacios de poder, los grupos de presión, los grupos de interés, todo esto en beneficio de los intereses generales de la sociedad; c) dirigirse a la cultura de las organizaciones para identificar sus características y comportamientos, con el propósito de vincularlas al proceso de cambio que conlleva el plan de desarrollo (Morcillo, 2007). En ese sentido, la planificación es una actividad comunitaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, este plan se desarrolla mediante aportes sociales y políticos provenientes de las vivencias de sus participantes, a partir de lo cual se gestan ejercicios de planificación local, liderado por organizaciones sociales, cívicas, ONG's, para así beneficiar a la sociedad. Estos planes pueden apelar a mecanismos de participación popular para su estructuración, siempre teniendo en cuenta los principios de gestión del gasto social (León et al., 2016).

k) Planificación integral

La planificación integral tiene en cuenta todos los enfoques posibles de los planes de desarrollo: económicos, sociales, físicos, político-administrativos y ambientales (Morcillo, 2007). Este tipo de planificación es, en efecto, el más acogido en la realidad jurídica colombiana, toda vez que la Constitución Política incluye todos esos aspectos. La Corte Constitucional ha señalado que los planes deben incorporar normas instrumentales, objetivos generales, inversiones públicas y medidas necesarias para impulsar su cumplimiento, es decir que el plan no solo debe señalar una ruta, sino que además de proveer los instrumentos pertinentes para lograr su cometido (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-191/1996).

1.4. Clasificación de los tipos de planificación administrativa de acuerdo con el criterio de cobertura

Este criterio alude principalmente a los espacios geográficos y el alcance de los planes. Son 8 clasificaciones y se describen a continuación:

a) Planificación nacional

Está prevista para cubrir toda la extensión del territorio nacional (Morcillo, 2007). Este tipo de planes son más propicios para la presidencia de la República, pues dicha máxima autoridad es la responsable de lograr la cobertura nacional. En Colombia existe el Plan Nacional de Desarrollo, el cual incluye una parte general y el Plan Nacional de Inversiones Públicas. En la parte general se señalan los objetivos a largo plazo, metas y prioridades a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Por su parte, el Plan de Inversiones Públicas contiene los programas de inversión pública nacional, con la especificación de los recursos financieros que se requieren para llevarlo a cabo de forma fiscalmente sostenible. El desarrollo de este tipo de plan implica una estructuración macro, de tal modo que se extiende a todos los aspectos de la Nación, ejecutando metas de corto, mediano y largo plazo, así como estrategias inversoras a nivel nacional de modo sostenible.

Conviene subrayar que los Planes de Desarrollo no son instrumentos absolutos de acatamiento por parte de la comunidad, sino que existen unos parámetros para su realización. Así las cosas, inicialmente los Planes de Desarrollo se presentan como una iniciativa legislativa ordinaria por parte del presidente en turno, que debe adecuarse a parámetros de constitucionalidad y legalidad, contando con un margen de discrecionalidad amplio respecto del proceso de elaboración.

Este aspecto permite entonces puntualizar que, si bien el plan de desarrollo nacional surge de la iniciativa presidencial, tiene fuerza constitucional, por lo cual, cualquier contradicción entre la misma y otra normativa se resolverá prefiriendo la norma constitucional. Esto da a entender que la discrecionalidad de la que goza el Gobierno para la elaboración de los planes no es absoluta, pues encuentra su límite en la Constitución, así como los otros tipos de planificación.

b) Planificación regional

Este tipo de planificación cubre solo una región determinada, teniendo en cuenta los aspectos geográficos, económicos y sociales que consolidan a una región (Morcillo, 2007). Este esquema territorial está presente en el ordenamiento español. Aunque en Colombia, si bien el esquema regional se planteó desde la Constitución Política de 1991, solo hasta la Ley 162 de 2019 se desarrolló legalmente el concepto de región como entidad territorial. Con todo, aún en el

panorama regional de este tipo de planificación existe un escollo y es que las partidas presupuestales regionales que asigna el gobierno al funcionamiento regional son facultativas, no existe aún un código departamental ni municipal que señale la forma de administrar las regiones. De tal manera que en la práctica no hay una claridad sobre los presupuestos, lo que impide que se pueda ejecutar de forma adecuada este tipo de planes (Nader, 2020).

c) Planificación departamental

Esta planificación se dirige a departamentos y a provincias y es proferida por las Asambleas Departamentales, siendo su radio de acción los departamentos y las provincias, propuestos por los gobernadores cada tres años. Son planes supeditados a los aspectos sociales y económicos y son proyectos bastante concretos dada su limitación territorial (Morcillo, 2007).

d) Planificación municipal

Como su nombre lo indica, se dirigen a los municipios. Constan de Planes de Desarrollo Económico y Social municipal, expedido por el Concejo Municipal a propuesta del alcalde para período de tres años, por un lado, y el Plan de Ordenamiento Territorial, expedido por el Concejo Municipal propuesto por el alcalde para período de doce años, fraccionados en corto plazo (4 años), mediano plazo (8 años) y largo plazo (12 años) y dirigido a áreas rurales y urbanas de la jurisdicción municipal (Morcillo, 2007). Este tipo de planes, más que todo, propende por lograr el desarrollo económico, social, y deben ajustarse, al igual que los demás, a la Constitución y a los lineamientos departamentales y nacionales.

e) Planificación metropolitana

Este tipo de planificación se dirige a las áreas metropolitanas, las cuales se componen de dos o más municipios con relaciones sociales, económicas y físicas comunes (Morcillo, 2007). En Colombia este modelo de plan de desarrollo poco se ha visto, y su desarrollo vino a ser un aspecto moratorio para la legislación, de tal suerte que solo se reguló mediante la Ley 1625 de 2013. Sin embargo, se tiene el ejemplo de la Planificación Metropolitana en las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente (Martínez, 2014). En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá existió el plan de gestión 2008-2011, cuya inversión fue de 400 mil millones de pesos para programas y proyectos del ámbito supramunicipal. En el Área

Metropolitana de Centro Occidente se hicieron obras en la autopista del café y se construyeron vías troncales. El eje de este tipo de planes es el desarrollo de la infraestructura.

f) Planificación parcial

Existen cierto tipo de planes definidos en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997 que son los Planes Parciales, son de índole netamente urbano y permiten desarrollar y complementar las disposiciones de los POT, además de las áreas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (Morcillo, 2007). Estos planes permiten, por ejemplo, la construcción de condominios de viviendas de interés social, de interés prioritario por parte de los municipios, entre otros.

g) Planificación local

Este tipo de planes está limitado a las localidades, comunas urbanas y a corregimientos rurales. Sus responsables son las Juntas Administradoras Locales (en adelante JAL) y las Alcaldías Menores; se ocupan de aspectos de ordenamiento físico, económico y social (Morcillo, 2007). En Colombia este tipo de planes viene a surgir más que todo en las ciudades principales, ya que son las que cuentan con alcaldías menores debido a que se encuentran divididas en localidades.

h) Planificación sectorial

Este tipo de planes, a diferencia de los anteriores, no tiene como factor determinante el territorio, sino que se delimitan por asuntos y sectores, de manera que incluyen políticas y objetivos temáticos para tratar asuntos específicos, como los planes de salud, de educación, entre otros, o planes para determinados sectores de la economía, como los planes de acción exportadora (Morcillo, 2007). Estos planes son necesarios porque permiten el impulso regional, nacional y local.

1.5. Clasificación de los tipos de planificación administrativa de acuerdo con el criterio territorial

Este criterio se fundamenta en la organización territorial, a nivel global, regional, local y sectorial (Maurer, 2011). La planificación global afecta el desarrollo global de una zona determinada, la planificación regional está dirigida a determinadas zonas del territorio, la

planificación local está dirigida a los municipios y la planificación sectorial tiene que ver con las mejoras que se le pueden hacer al territorio en términos de vías, carreteras, entre otros.

En esta tipología también se encuentra la planificación ambiental, la cual pretende proteger los recursos medioambientales, la planificación de las necesidades en el ámbito social, que busca satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población como hospitales, educación, entre otros. En Colombia, estos planes se hallan presentes en los planes de desarrollo de cada autoridad a nivel territorial: presidencia y alcaldías distritales, municipales y locales.

1.6. Clasificación de los tipos de planificación administrativa de acuerdo con el criterio de participación

Terrones (2013) indica que la Planeación Participativa es una forma de planificación del Estado y sus entidades, en la que se toma en cuenta las opiniones, demandas, sugerencias y peticiones de los diferentes involucrados, a través de la realización de Talleres de Trabajo Participativo. Su principal objetivo es que a través de la participación ciudadana se logre que los planes de desarrollo, de forma efectiva, mejoren las condiciones de vida de la población. Este tipo de planificación permite entrar en mayor contacto con la realidad social de la población, por lo que ayuda a lograr la mayor efectividad de la planificación administrativa en cuanto a la atención de las necesidades básicas insatisfechas.

1.7. Autoridades que hacen planificación administrativa en Colombia

La definición acerca de las autoridades que hacen planificación administrativa en Colombia está dada en la Ley 489 de 1998, la cual señala que dichas autoridades son la Rama Ejecutiva del Poder Público y los organismos y entidades que ejercen función administrativa o prestan servicios públicos a cargo del Estado. Específicamente, la autoridad que hace planificación administrativa en Colombia con mayor prelación es la Presidencia de la República. A continuación, se describe la jerarquía de todas las entidades.

1.7.1. Sector Presidencia de la República.

Este se encuentra conformado la Presidencia de la República y las entidades que apoyan la labor del Presidente de la República de Colombia, el cual es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (Gobierno de Colombia, 2020), y estas a su vez conforman el Gobierno Nacional, y se conforman del siguiente modo:

a) Presidente de la República

El Presidente de la República de Colombia es considerado la Suprema Autoridad Administrativa, esto en virtud de la Constitución Política de Colombia (artículo 188). Como Suprema Autoridad Administrativa, el Presidente es también el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Las atribuciones como autoridad administrativa implica que el presidente puede expedir actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, con la finalidad de reglamentar leyes para su cumplida ejecución, mientras se mantengan vigentes, así como derogar y modificar decretos de manera discrecional que previamente hayan sido expedidos en ejercicio de esta función (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 25000-23-24-000-2010-00629-01 (ACU), 2011).

b) Ministerios

El fundamento constitucional de esta autoridad administrativa radica en el artículo 208 constitucional, y está desarrollado por la Ley 489 de 1998. Sus funciones son: a) formular políticas públicas relacionadas con los temas que abarca el ministerio, b) dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, bajo la dirección del Presidente de la República. Los ministerios son la máxima autoridad administrativa de su área, y tienen competencias para expedir normas generales, las cuales solo pueden ejercerse con la potestad reglamentaria del Presidente de la República, de manera residual y subordinada (Corte Constitucional, Sentencia C-917/2002). Estos también pueden adoptar medidas de carácter general para cumplir o hacer cumplir las disposiciones superiores relativas a los asuntos a su cargo. En todo caso, las competencias que ejercen los ministros y las ministras son de carácter netamente administrativo, sujetas siempre a los reglamentos que el presidente haya expedido (Corte Constitucional, Sentencia C-917/2002).

c) Departamentos Administrativos

Los Departamentos Administrativos se encuentran reglamentados por la Ley 489 de 1998, y son responsables por los actos administrativos que emiten (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 11001-03-24-000-2017-00075-00, 2021). Estos ejercen funciones públicas por virtud de la delegación administrativa: a) el nombramiento de presidentes, directores o gerentes de establecimientos públicos nacionales; b) velar por recaudación y administración de rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo a las leyes; c)

inspeccionar y vigilar la enseñanza conforme a ley; d) la prestación de servicios públicos y la celebración de contratos; e) controlar, inspeccionar y vigilar a quienes ejercen las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo y aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo a la ley; f) ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores; y g) conceder patente de privilegio temporal a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley y expedir cartas de naturalización, conforme a la ley.

1.7.2. Gobernadores departamentales.

Bajo la asesoría del Departamento Administrativo de Planeación, las Gobernaciones definen, diseñan y ejecutan la política de ordenamiento territorial del Departamento acorde a los lineamientos nacionales (Gobernación de la Guajira, s.f.). Su actividad surge por investidura constitucional, pues la Constitución Política es la que permite a los territorios gobernarse por sus propias autoridades, elegidos por sus propios habitantes, que para el caso de los departamentos es el Gobernador. El gobernador es autónomo en la administración de sus asuntos seccionales, como la planificación y promoción del desarrollo económico (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia radicado no. 11001-03-15-000-2008-01255-00, 2018).

1.7.3. Alcaldías municipales.

Bajo la asesoría del Departamento Administrativo de Planeación, las alcaldías siguen procesos de ordenamiento territorial en concordancia con los diseñados por el Departamento y por la Nación (Gobernación de la Guajira, s.f.). Su fin es la ordenación del territorio. Así como los gobernadores, los alcaldes gozan de autonomía en virtud de la potestad conferida a las entidades territoriales por la Constitución Política. Estos tienen en su cabeza, además de la función principal de ordenar el territorio, ofrecer la prestación de servicios públicos determinados por la ley, construir obras, promover la participación comunitaria, propender por el mejoramiento sociocultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que la ley les confiera (Corte Constitucional, Sentencia C-010/2013). Igualmente, es importante mencionar que los constituyentes tuvieron como propósito descentralizar la prestación de los servicios de salud y

educación, fundamentales para la construcción del capital humano y para la erradicación de la pobreza.

1.7.4. Corporación Autónoma Regional.

Las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CRA) son entidades que ejercen la planificación administrativa en el país, introducidas por la Constitución Política de Colombia y desarrolladas por la Ley 99 de 1993. Dentro de sus funciones se encuentran la recuperación de la navegación y la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energías, el aprovechamiento y preservación del medio ambiente y de todos los recursos naturales (Sandoval, 2008). Sin embargo, existe una confusión respecto a sus funciones porque les fueron asignadas tareas que estaban ya asignadas a los municipios: planificar el desarrollo y ordenamiento territorial, velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ejecutar políticas y planes ambientales (Sandoval, 2008). Pese a ello, en la práctica son las CRA las que se dedican de lleno a los asuntos ambientales.

Capítulo 2. Agricultura familiar

2.1. Antecedentes históricos de la agricultura familiar a nivel mundial y en América Latina y el Caribe

La comprensión sobre la multiplicidad y el dinamismo de las actividades agrícolas, y en particular de las agriculturas familiares, implica partir de una perspectiva histórica, teniendo en cuenta que la agricultura ha sido uno de los grandes avances técnicos más importantes de la historia de la humanidad. Estos avances han cambiado el rumbo de la sociedad, debido a su bajo impacto ecológico, su potencial económico y su posicionamiento social y político; han supuesto una combinación de innovaciones iniciadas por múltiples motores de cambio que han producido numerosas evoluciones tecnológicas y organizacionales (Losch, 2016).

En lo que respecta a las periodizaciones de la agricultura, los historiadores y especialistas de los sistemas agrarios distinguen varias revoluciones que habrían marcado etapas decisivas del progreso técnico de la organización y de los desempeños agrícolas. Sin embargo, es importante resaltar que el surgimiento de la AF como objeto y sujeto de las políticas aparece de forma tardía. En efecto, durante mucho tiempo a la población agrícola se le había conferido un simple estatus común y no una categoría especial dentro de los planes de gobierno (Losch, 2016).

La aparición del Estado-nación en Europa a partir de mediados del siglo XVII, y consolidado durante los dos siglos siguientes, marcó el desarrollo de las primeras políticas públicas estatales de varios países, entre estas se encontraban las políticas de desarrollo agrícola. El análisis de Alpha y Castellanet (2007) explica la importancia de la AF para el mundo europeo, puesto que existen múltiples estudios históricos y sociológicos sobre el mundo campesino europeo en los que se reconoce que el campesinado es una clase social caracterizada por la unión y arraigo a sus territorios, cultura y reglas de uso propias.

De las primeras aproximaciones al origen de la AF se resalta la *teoría de la unidad económica campesina*, propuesta por Chayanov en el siglo XX. Esta teoría se basa en que la economía campesina tiene un carácter familiar, y señala que la organización de la economía campesina está determinada por “la composición de la familia del campesino, su coordinación, sus demandas, y el número de trabajadores con que cuenta” (Chayanov, 1931, citado por Wolf, 1982, p. 151).

Desde esta perspectiva teórica, la economía campesina no se basa en el modelo capitalista, en tanto no se pueden determinar objetivamente los costos de producción al caracterizarse por ser netamente familiar. De tal modo, el retorno de los productos que obtiene un campesino no se puede llamar ganancia, porque es un concepto utilizado en el capitalismo. De acuerdo con Wolf (1982), la AF se caracteriza por satisfacer las necesidades básicas de subsistencia, a diferencia de la agricultura capitalista, cuyo objetivo es la producción masiva.

Haciendo énfasis en la teoría Marxista, Murmis y Giarraca (1999) señalan que resulta complejo identificar herramientas metodológicas que den luces sobre las técnicas aplicadas para la obtención de la evidencia empírica relacionada con la eficiencia en la producción agraria. En su obra, Marx plantea la superioridad de las explotaciones capitalistas por sobre las campesinas, principalmente por tres aspectos que identifica como: capacidad de incorporación de grandes superficies a la producción por parte de las primeras, disposición de recursos económicos y utilización de técnicas de cultivo óptimas.

Según lo planteado por Akram-Lodhi y Kay, (2009), la emergencia del paradigma de la cuestión agraria en el marxismo surgió en 1980 con la consideración de que el desarrollo de la forma de producción capitalista inevitablemente causaría la extinción de la pequeña producción agrícola. Sin embargo, para Engels (1950), en esa misma corriente de pensamiento, tal planteamiento fue debatido. Chayanov (1974) considera que la producción agrícola se encuentra afectada por la relación entre las necesidades de consumo de la familia y su fuerza de trabajo, inclusive frente al predominio de un sistema eminentemente capitalista, la desaparición del pequeño agricultor no tendría lugar, toda vez que posee cualidades que permiten una explotación más eficiente de los recursos de la que realizan las grandes superficies económicas.

Desde una óptica marcadamente distinta, Astori (1984) plantea que el paradigma neoclásico sitúa, en la consideración de los estímulos económicos, a la producción como el principal instrumento de interpretación de la eficiencia productiva en el pequeño agricultor. Schultz, (1964) describe el comportamiento de la agricultura tradicional como un sector vinculado a costumbres ancestrales, poco eficientes y sin ánimo de progreso. Hume (1955) describe al campesino tradicional con “un hábito de indolencia prevalece naturalmente, la mayor parte de la tierra está sin cultivar. Lo cultivado no rinde lo que podría por falta de destreza y asiduidad de los labradores”. Conforme a lo planteado, en el marco del paradigma neoclásico se formulan dos

hipótesis que se sitúan como fundamentales para entender la dinámica de la agricultura tradicional. La primera, “eficiente, pero pobre”, y la segunda, relacionada con el carente ánimo de los productores tradicionales para incrementar la producción debido al débil rendimiento que se obtiene respecto de la inversión (Schultz, 1982).

Además de estos paradigmas se han planteado teorías sobre la efectividad de la producción agrícola relacionadas directamente con la distribución de la tierra. Es decir, cuanta más acumulación de tierras, menor producción habrá de estas, pues implica mayor mano de obra e inversión, el capital y los recursos encarecen. Por el contrario, las pequeñas explotaciones constituyen el tamaño ideal para la maximización de la producción global, la absorción del trabajo y una distribución del ingreso más equitativa, a lo que se le ha denominado la teoría de la relación inversa (Berry y Cline, 1979). En similar sentido, Cornia (1985) señala que una redistribución de la tierra daría lugar a un uso más acorde a los insumos de cada país, implicaría subsunción del capital humano o mano de obra, y disminuiría la pobreza rural. Estos planteamientos dieron paso a arduos y sensibles debates sobre la distribución de la tierra.

Finalmente, Griffin et. al (2002) publicaron un estudio titulado *Poverty and redistribution of land*, de gran influencia en la academia europea, el cual sentó las bases para que el tema vuelva a ser debatido con intensidad (citado en Rodríguez-Sperat y Emanuel-Jara, 2018). La propuesta que surge de este trabajo se centra en redistribuir la tierra de los grandes terratenientes hacia los pequeños productores familiares.

En este mismo sentido, en los trabajos presentados por Van der Ploeg (2013a y 2013b) se destaca el potencial productivo de la AF por sobre la agricultura capitalista y busca demostrar cómo este tipo de agricultura incrementa constantemente sus rendimientos de forma intrínseca. El mundo empezó a reconocer el papel de la AF, sus características sociales y económicas propias que la diferencian de otro tipo de agricultura y economías. La teorización sobre este tipo de agricultura nació en el siglo XX en Europa occidental y oriental, y fue impulsada por factores ideológicos y políticos, caracterizándose principalmente por la explotación del campo realizada gracias a trabajo familiar.

Maletta (2011) explica que el concepto de AF en América Latina nace por el movimiento populista de la época, y resaltan que, la primera definición conocida de AF proviene de un concepto creado a mediados del siglo XX denominado *unidad económica familiar*, desde el la

cual se establece que la AF es como una finca de tamaño adecuado para dar soporte alimenticio económico a una familia y que en su manejo no requiere de mano de obra asalariada, sino que pudiese ser atendida por la misma familia que la habita o que es propietaria.

Así, el concepto de AF más desarrollado en la región durante el siglo XX fue el asociado al campesinado (Osorio y Schneider, 2020). La década de 1960 permitió visibilizar a la población campesina como sujetos históricamente sometidos a las condiciones de desigualdad y pobreza, relacionadas en gran medida a la estructura de la tenencia de la tierra que en esos años existieron en la mayoría de los países latinoamericanos: caracterizada por la existencia del modelo latifundista, donde se tiene la mayor proporción de tierra cultivable.

Sin embargo, según la estructura y los contextos de desigualdad en que se desenvuelve la AF, el concepto de campesino se convirtió en sinónimo de minifundista. En esta década de los sesenta también se utilizó de forma más generalizada el término AF. Entre las discusiones en torno al término se hacía referencia a la tecnología y a la inserción del campesinado en la modernización del campo (Osorio y Schneider, 2020).

Para la década de 1980 en los países de América del Sur y en particular en Colombia se implementaron una serie de reformas estructurales en materia agraria, fundadas en los postulados del paradigma neoclásico, con profundo calado en los gobiernos de corte neoliberales de dicha época. En 1990 en Colombia el propósito principal fue regular el modelo aperturista, a través del otorgamiento de subsidios y eliminaciones arancelarias para quienes resultaron más afectados precisamente con la adopción de dichas reformas.

Las políticas impulsadas no condujeron a un real aumento de la productividad y la producción del sector agropecuario, con lo cual se acentuó la crisis que el agro nacional venía afrontando desde inicios de la década (Emanuel-Jara, Rodríguez-Sperat y Rincón, 2014). Con la llegada de los 2000 se retomó la cuestión sobre la AF, primero en Brasil y después en otros países. A partir de diversos estudios se conoció su verdadero aporte a la economía de los países y, a partir de estos, se acuñaron diferentes definiciones, tanto los países, como las ONG y otros sectores.

En el 2004 fue cuando se oficializó a nivel internacional una definición de AF, con la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), la cual tuvo un rol importante en el impulso de la AF y destacó sus sistemas de producción, sus modos de vida, y el alto potencial y

capacidad que tenía de equilibrar diferencias entre regiones y generar estabilidad política con la inédita celebración de Acuerdos de Libre Comercio (en adelante ALC). Fue así como Mercosur y REAF establecieron una definición única de AF para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el fin de reconocer el papel de los agricultores familiares en cada uno de los países; se establecieron criterios generales que permitieron limitar el sector de AF, y también crearon parámetros particulares de distinta magnitud para aplicarlos de acuerdo con la realidad de cada país e incluso al interior de cada uno.

De acuerdo con lo expuesto a lo largo del capítulo, la conceptualización en torno a la AF está en constante evolución y obedece a una teorización muy diversa, motivo por el cual actualmente no hay un consenso, a pesar de los esfuerzos de REAF y Mercosur. No obstante, según Schneider y Escher (2014), el proceso de conceptualización de la AF ha conducido al reconocimiento de este sector en la agenda política de los países, debido a la importancia de las contribuciones de la AF a las sociedades y al desarrollo rural sostenible.

Recientemente, en algunos países de Latinoamérica y el Caribe, la AF ha dejado de ser parte de políticas de gobierno pasajeras y se ha convertido en un objetivo esencial para la creación de políticas públicas y estrategias orientadas específicamente al desarrollo de este sector, comenzando a diferenciar al campesino del agricultor familiar, en lo que respecta a su forma de trabajo, de producción y las personas que trabajan, pues en la AF los sujetos principales son los integrantes de la familia, los cuales trabajan de manera unificada, para crear condiciones materiales para asegurar su subsistencia como grupo social.

Esto significa que las organizaciones sociales y económicas, los procesos de trabajo y producción, las relaciones con el mercado y las formas de adquisición de la tierra a través de la herencia están fuertemente influenciados por las relaciones de sangre y parentesco, así como por los métodos de gestión familiar, sus recursos, y los valores culturales y simbólicos que definen su identidad. Para Baquero, Carreño y Merchan (2019) esta forma de explotación familiar resulta más eficiente y llegan a producir hasta diez veces más energía de la que consumen, lo cual fortalece su identidad, valores espirituales y culturales.

2.2. Tipos de agricultura familiar

Salcedo, De La O y Guzmán (2014) explica que las definiciones de AF existentes en América Latina integran un grupo de segmentos, tipos y características que abarcan desde la agricultura de permanencia, e inclusive, en varias definiciones, a los campesinos sin tierra, hasta el sector de la AF inserto en los mercados y que produce excedentes. Ciertos autores han desarrollado tipologías para dar cuenta de la variedad que existe al interior de este sector; sin embargo, en todos ellos, los parámetros difieren entre sí.

Grisa y Sabourin (2019) junto a la FAO concuerdan con muchos autores acerca de la finalidad de las tipologías operativas de AF: ayudar a orientar las políticas públicas, los programas de desarrollo y programas con métodos de discriminación positiva orientada a grupos específicos con necesidades especiales. Asimismo, explican que uno de los trabajos pioneros en este sentido fue el estudio conocido como FAO/INCRA, realizado en Brasil en 1994, que conceptualizó AF y la clasificó en tres modalidades: consolidada, en transición y de subsistencia. Este estudio consideró en la definición criterios como trabajo familiar y área ocupada, y diferenció los tipos de AF a partir del ingreso bruto del producto. Sin embargo, ha sido criticado por ser concepto genérico que no da cabida a construir tipologías más precisas de diversos grupos, entre ellos, agricultores familiares empresariales, de subsistencia, comunidades étnicas, pescadores, etc.

Según Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos (2016), la AF se caracteriza por el uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, acceso limitado a recursos de tierra y capital, siendo la actividad agrícola la principal fuente de ingresos del núcleo familiar. Esta se encuentra relacionada con la seguridad y soberanía alimentaria, en tanto que sus prácticas propenden por la conservación y protección de la biodiversidad agrícola y el uso sostenible de los recursos naturales, de cuyo carácter multifuncional, al no estar restringida a la producción de alimentos y materias primas.

En concordancia con lo anterior, la AF sobrepasa las dimensiones de unidad agro-productiva, pues es una actividad agrícola que a su vez brinda protección al ecosistema, resguarda la biodiversidad, contribuye a la conservación de tradiciones culturales y genera desarrollo territorial (Foro de Organizaciones Agrarias y cooperativas, 2013, como se citó en Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016). Por último, la agricultura ha sido clasificada de diversas

formas a lo largo del tiempo, partiendo de diferentes características: el riego, la humedad o por el tamaño de la producción de subsistencia y agroindustria (Maleta, 2011).

A pesar de sus fuertes críticas, aún en muchas conceptualizaciones la AF es catalogada por el rendimiento y la utilización de medios de producción intensivo y extensivo, así como por el modo de uso de la tierra en agricultura ecológica, tradicional, convencional, industrial, natural y de conservación, Pero estas conceptualizaciones no consideran factores como el uso de mano de obra contratada, la generación de excedentes, el uso de determinadas tecnologías, entre otras variables que permitirían diferenciar con mayor claridad el segmento al que pertenece el agricultor familiar. Salcedo, De La O, y Guzmán, (2014) clasifica la tipología de acuerdo con las necesidades de desarrollo de los principales segmentos que forman parte integrante de este sector establecidas por la FAO:

a) Segmento de subsistencia

Está orientado al autoconsumo, con recursos productivos e ingresos insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que lo induce hacia la a-salarización, cambio de actividades o migración, mientras no varíe su acceso a activos.

b) Segmento en transición

Está orientado a la venta y autoconsumo, con recursos productivos que satisfacen la reproducción familiar. Experimenta problemas para generar excedentes que le permitan el desarrollo de la unidad productiva.

c) Agricultura familiar consolidada

Cuenta con recursos de tierra de mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva. Algunos autores indican que estas tipologías debieran ser sometidas a revisión, porque en la práctica la aplicación de tipologías de agricultores familiares ha sido difícil. Esto, según Salcedo, De La O y Guzmán (2014), se ha dado por la escasez de información existente acerca de las variables que permitan diferenciar con mayor claridad cada tipo de agricultor familiar. Los censos agropecuarios constituyen la fuente más rica y consistente de información; no obstante, la mayor parte de ellos no cuentan con datos que permitan diferenciar a estos segmentos.

Los estudios Schneider (2014) explican los límites de las tipologías, mencionando que estas clasificaciones no logran dar cuenta de la diversidad de la AF, porque no siempre la realidad social se ajusta a las reglas establecidas. En efecto, como expone Schneider: La creación de una norma o regla para ser usada como una definición conduce a algún grado de arbitrariedad o de discriminación, siendo que los criterios de selección por disminuyen la diversidad y la heterogeneidad frente al propósito de alcanzar el mayor nivel de homogeneidad posible.

En ese mismo sentido, a partir del análisis de Osorio y Schneider (2020) sobre los registros de la AF en el marco de la REAF, se concluye que el principal desafío sigue siendo el manejo de la heterogeneidad social. El espacio constituido por la REAF logró dar voz a una miríada de grupos que habitan el medio rural latinoamericano, pero la flexibilización de los arreglos normativos para dar cuenta de las especificidades de estos grupos todavía es objeto de tensión, así como la readecuación de las políticas públicas.

Respecto a las dinámicas ambientales, la AF se caracteriza por la labranza reducida, labranza cero, tracción animal contra la pendiente, el manejo de la agrobiodiversidad (producción y conservación de semillas de variedades nativas y criollas, asociación y rotación de cultivos, diseños multiestratificados de cultivos), manejo del bosque, energías renovables, aguas, entre otros. Lo anterior permite eficiencia en la escogencia de zonas agrícolas con mayor grado de producción, favoreciendo así la capacidad de los ecosistemas al momento de prestar servicios ambientales de regulación de plagas y demás afecciones sobre sus cultivos (Acevedo et. al, 2018). En ese orden, generan mayor resistencia al ataque de plagas y enfermedades, así como disminuyen los riesgos de pérdidas de lo cosechado por virtud del clima u otros factores.

En lo que concierne a las dinámicas económicas, las AF priorizan la producción para el abastecimiento familiar y de la finca, es decir, se otorga un valor de uso sobre el valor de intercambio a los recursos disponibles en el medio natural (Toledo, 1993). Por lo tanto, se pondera el autoconsumo, propenden por sistemas de producción altamente diversificados que dan lugar a rendimientos productivos importantes, la producción resulta ser mayor en relación con las mismas extensiones sembradas en monocultivos (Gliessman, 2002).

Estas características les confieren rasgos muy particulares de identidad y autonomía, en la medida que pueden desempeñar su labor sin la marcada subordinación característica en otros contextos del sistema económicos, es decir, se ejecutan sin estar inexorablemente subyugados al

régimen tecnológico del modelo producción extractivista al que han intentado someterlos, especialmente durante los últimos 60 años de agricultura moderna (Acevedo et. al., 2018)

2.3. Antecedentes históricos de la agricultura familiar en Colombia

La concepción del rol y significado del campesino siempre ha sido un factor muy importante en la introducción de la AF, y en la agenda política. Si bien, la AF es el resultado del trabajo de campesinos, la referencia a las agriculturas familiares como categoría se ha mantenido por mucho tiempo como una construcción indirecta o marginal. Para Losch (2016), históricamente el campesino ha ocupado un lugar social importante en la AF. Cualquiera que haya sido la evolución de su estatus, esclavo o colono, siervo, labriego o parcelero, durante mucho tiempo fue el encargado de garantizar la esencia de la función económica, junto con la religiosa y la militar, una de las tres funciones propias de la organización de la mayoría de las sociedades. En efecto, al campesinado se le ha señalado como aquel segmento social encargado de la producción y consumo, con un marcado rasgo intercultural, que lo vincula con el trabajo de la tierra y la utilización de la naturaleza como medio de subsistencia, con una estructura que se identifica a la composición familiar (Saade, 2018; Guzmán y Molina, 2013).

Pese al crudo conflicto armado interno que ha sufrido Colombia, las organizaciones campesinas están vivas, y buscan caminos para participar en los debates que actualmente se realizan sobre desarrollo rural y la búsqueda de la paz. Por ello, el término AF es una categoría política reciente en América Latina y muy importante para Colombia dado el contexto de la implementación del acuerdo de paz. El término es todavía muy reciente, comparado con otros términos utilizados antes como “pequeño productor” o “economía campesina”. Sin embargo, actualmente viene afirmándose y ganando proyección, especialmente a partir de la importancia que tuvo con la realización del Año Internacional de la Agricultura Familiar (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, 2014; FAO, 2014).

La agricultura en Colombia desde la llegada de los españoles se ha caracterizado por ser una agricultura latifundista, y con la creación de la República nada de esto cambió, puesto que la concentración de la tierra estaba en pocas personas. Como consecuencia de esto, desde 1930 y 1960 se iniciaron algunos intentos por la democratización de la tenencia de tierra y fueron adelantados por los gobiernos reformistas que auspiciaron legislaciones encaminadas a desconcentrar la propiedad de la tierra (Albán, 2011).

El resultado de este proceso fue la Ley 200 de 1936, la cual fue la primera que se promulgó con la idea de frenar el problema de dominio y concentración de la propiedad rural y realzar la función social de la tierra. A pesar de estos intentos de desconcentración en la tierra, los resultados fueron pocos, generando la violencia política del período 1940-1950, donde el país vivió una intensa represión al campesinado y una acelerada migración de población rural, haciendo que la incipiente organización campesina sea prácticamente aniquilada. Este episodio de violencia política dio origen al movimiento guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC EP).

Asimismo, en Colombia, para romper con esta estructura latifundista se promulgó la Ley 135 de 1961, donde se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), para modificar el latifundio a través de técnicas de redistribución que detuviera la acumulación de muchas tierras en pocas personas (Jiménez, 2012). Sin embargo, como lo plantea el mismo autor, este propósito de redistribución tampoco fue alcanzado con dicha ley, teniendo en cuenta que después de una década de gran esfuerzo, tanto el sistema político como su aparato administrativo fueron nuevamente dominados por los latifundistas.

En Colombia, el campesino como actor principal de la AF ha sido visto como parte del sector primario de la economía, lo cual se desprende de las denominaciones con las que históricamente han sido identificados: “economía campesina” “agricultura de subsistencia” “pequeña producción”, las cuales indefectiblemente solo los vislumbra como un actor económico y no como un actor sociocultural, con gran incidencia en el ecosistema y los mercados (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016).

Es importante resaltar que por primera vez en Colombia, con la Ley 135 de 1961, se creó la figura de Unidad Agrícola Familiar (UAF), entendida como la extensión de tierra según características agrológicas propias de cada región y manejada por la fuerza de trabajo de una misma familia. Por primera vez en 1961 en Colombia se reconoció la AF como una economía agrícola particular, aunque después de esto, el término desapareció de la esfera política nacional, hasta en el 2016 que el concepto resurgió.

Gracias al Acuerdo de Paz firmado en noviembre de 2016 se propuso como estrategia esencial la Reforma Rural Integral que tuviera como objetivo la “superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y cierre de la brecha

entre el campo y la ciudad (Osorio y Schneider, 2020, p. 10). Este acuerdo de manera general e incluyente buscaba a través de esta reforma reconocer el papel de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos, y en general en el desarrollo de la nación; además alinearse a los planteamientos de la FAO con el año internacional de la Agricultura familiar.

Osorio y Schneider (2020) establecen que los objetivos de esta reforma integral estaban basados en la tierra como factor importante para el fin del conflicto de más de 50 años, por lo tanto, como alternativa frente al proceso de concentración, el Acuerdo de Paz estimulaba la creación de nuevas Zonas de Reserva Campesina (ZRC), para garantizar los derechos del campesinado. Aunque las ZRC han sido una figura políticamente controvertida, estas constituyen sin duda una oportunidad importante para delimitar territorios para la AF en el país, frenando su eventual acumulación.

A su vez y en consonancia con el acuerdo de paz, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) deben pretender el desarrollo de la economía campesina y familiar, mediante estrategias de economía solidaria como las cooperativas, asociaciones y microempresas basadas en las formas propias de producción de las comunidades. Además, para concretar la implementación de esta reforma integral agraria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha adelantado estrategias de gestión y fortalecimiento de las capacidades de los agricultores campesinos, familiares y comunitarios, mejorando su sostenibilidad y bienestar. Estos planteamientos estatales tienen 10 lineamientos y 19 estrategias que fueron producto de amplia discusión con participación social, que generó los lineamientos para la primera política diferencial para la AF en Colombia (Osorio y Schneider, 2020).

2.4. Evolución de la normatividad colombiana sobre la agricultura familiar

El auge de la agricultura en Latinoamérica al igual que en Colombia inicia en la década de los sesenta, es así como en el país se empiezan a gestionar las primeras leyes para poder solucionar la inequidad existente en Colombia que ha llevado por varias décadas a una violencia marcada, especialmente en el sector rural, y que como consecuencia ha traído la pobreza, desplazamiento, y otras problemáticas estructurales que han ocasionado un retraso notorio en dicho sector.

Balcázar et. al (2001) explica que Colombia da la impresión de haber conseguido la mejor forma de corregir las restricciones más urgentes, en relación con la injusta e ineficiente distribución de la tierra, que limitan el desarrollo de su agricultura y su progreso económico y socialmente los residentes del país. A partir de esto, se promulga en el país en 1961 la reforma agraria, mediante la Ley 135 de 1961, debido a que surge la necesidad de crear una entidad que pudiera definir un área mínima vital, claro está, bajo ciertas condiciones, razón por la cual nace el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA). Sin embargo, es hasta 1968 que surgen herramientas, las cuales posibilitaron la titulación de tierras a aparceros y arrendatarios sin mayores complicaciones, y se incorporó el término Unidades Agrícolas Familiares (en adelante UAF).

A partir de la Ley 135 de 1961 se inicia la inclusión del concepto UAF, definido como la explotación agraria de un fundo que depende directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el/la jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de la mano de obra extraña al núcleo familiar y que además reúna las siguientes condiciones:

a) que la extensión del predio dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto, pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos; b) que no más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la compra o adquisición de la tierra; c) que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida. De este modo, la UAF se concibió como una herramienta para la caracterización y la asignación de subsidios a pequeños productores agropecuarios. Posteriormente, este instrumento de política se ha venido empleando, para otros fines como la asistencia técnica agropecuaria, la adecuación de tierras y la estratificación de fincas y viviendas dispersas rurales.

Asimismo, en consonancia con la Ley 135 se sancionó el Decreto 1946 de 1989, que creó el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SINTAP). Este Decreto tiene por objeto fomentar la producción nacional con el fin de lograr el autoabastecimiento alimentario

y el mejoramiento de los niveles de rendimiento social y económico del sector rural, mediante la modernización y actualización de la tecnología aplicable a la explotación agrícola, pecuaria, forestal y piscícola. Asimismo, en 1992 la SINTAP definió la UAF como:

(...) un fondo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La determinación de tal fondo depende de la extensión, cobertura y uso de la tierra, y de la producción en la zona, de tal manera que sea suficiente para suministrar cada año a la familia que lo explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a 1.080 salarios mínimos legales. (Decreto 1946 de 1989)

Para el cálculo de estas UAF, el SINTAP tenía en cuenta las diferentes zonas agroecológicas (pisos térmicos) del municipio. Esta primera Ley de reforma agraria fue derogada por la Ley 160 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, donde se establece un esquema de mercado para la asignación de tierras, al tiempo que otorga subsidios a los campesinos a través del INCORA para la compraventa de tierras. La principal modificación de esta Ley fue la dinamización de la redistribución de la tierra con el concepto *mercado de tierras*, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos y así poder concebir la idea de propiedad (Balcázar et al, 2001). Esta ley definió la UAF como:

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. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. (Ley 60, 1994, literal b, artículo 38)

Con el fin de identificar y beneficiar a los productores a través del Programa de Reforma Agraria en el componente de negociación voluntaria de tierras, de acuerdo con lo establecido por la Ley 160 de 1994, el INCORA utilizó la UAF, identificada mediante estudios que realizan sus funcionarios con los productores, tomando en cuenta un parámetro de referencia nacional de 22 hectáreas, el cual puede aumentar o disminuir según las características de la zona y del fundo.

Esta ley fue modificada debido a que la Ley 790 de 2002 permitía al Presidente de la República emitir decretos con fuerza de ley. Así, el Gobierno Nacional ordenó a través del Decreto 1292 de

2003 la supresión de i) el INCORA, ii) el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), iii) el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y iv) el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), razón por la que fue necesario crear una entidad de Desarrollo Agropecuario y Rural que cumpliera con los objetivos de las entidades suprimidas. Esta entidad fue el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en adelante INCODER), como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creado mediante el Decreto 1300 de 2003. Esta entidad tenía por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en pro del campo colombiano.

Hasta ahora se ha puesto en evidencia que el conflicto armado tuvo un impacto marcado en las políticas agrarias. Una de las consecuencias de este fue el despojo de tierras y el desplazamiento forzado. A raíz de este fenómeno de violencia se promulgó la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

Con esta norma, se busca brindar atención a la población desplazada mediante el establecimiento de un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, que propenden por el goce efectivo de los principios y garantías mínimas que garantizan una subsistencia en condiciones dignas, así como el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, con garantía de no repetición. Sin embargo, pese a lo vital que pueden significar las mismas, la continuación en conflicto armado y las deficiencias que ha significado la operatividad de la norma, sin duda han repercutido en la debida reparación que deberían tener los afectados por dicho flagelo.

Después de 12 años de la creación de la entidad INCODER, mediante el Decreto 2363 de 2015, hay un nuevo intento por consolidar la nueva institucionalidad que responderá a los retos del posconflicto en lo concerniente al desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz, reemplazando al INCODER por la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT). Este marco jurídico hace evidente que las políticas sobre desarrollo rural, a pesar de sus retrocesos, han tratado a los campesinos como productores primarios en la economía nacional y como proveedores de alimentos y materias primas (Acevedo et. al, 2018).

A partir de los acuerdos de paz y la Ley Modelo de Agricultura Familiar que fue aprobada en el 2016 por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, cuyo objeto es que los estados garanticen de manera permanente y con carácter de prioridad nacional, la preservación, promoción y desarrollo de la agricultura familiar, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural emitió la Resolución 464 de 2017, por medio de la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC).

Estos lineamientos estratégicos tienen como objetivo planificar y gestionar la acción integral del Estado, y orientar la institucionalidad social o privada, dirigida al fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria sobre la base de un desarrollo rural con enfoque territorial, que mejore la sostenibilidad de la producción agropecuaria, genere bienestar y buen vivir a la población rural.

Como resultado a todos estos esfuerzos por el reconocimiento de las AF, la Ley 2046, sancionada el 6 de agosto de 2020, “establece mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos no solo por el reconocimiento a su labor, sino porque, desde ahora, será exigencia que los programas institucionales les compren a los agricultores al menos el 30 por ciento de los alimentos que estos demandan”.

Bajo este contexto, La AF propende o debe propender por fortalecer la condición campesina, reconocer sus derechos e insertarlos en nuevos escenarios en los que no solo sean identificados en su racionalidad particular, sino que esta misma sea aprovechada para generar nuevas relaciones con el mercado, con la naturaleza y con los propósitos de una sociedad sostenible para el futuro (Acevedo et. al, 2018).

Así las cosas, esta visión integral, multidisciplinaria de la AF debe responder o dar cuenta no solo de la productividad, sino del conjunto de dinámicas asociadas al contexto en que esta se desenvuelve, es decir, prever las condiciones socioculturales de sus principales actores, a fin de establecer las medidas adecuadas que propicien en estos mayores estándares de justicia social, dando al traste así, a toda una serie de obstáculos que los han situado en una posición de desventaja, pues:

La lucha contra la pobreza es también la lucha por una mayor autosuficiencia alimentaria, aunque reducir la pobreza y el hambre no significa simplemente aumentar la producción de alimentos. La seguridad alimentaria está asociada también a la mejoría del ingreso de las personas. Muchas veces la deficiencia alimentaria de un país no es tan solo un asunto de inexistencia de alimentos, suele ser también la incapacidad económica de adquirirlos por los sectores más pobres. (Acevedo Osorio y Martínez-Collazos, 2016, p. 22).

2.5. La agricultura familiar en Colombia

De entrada, es pertinente destacar la inexistencia de una lógica unificada que describa el sistema complejo de ideologías-valores-prácticas-comportamientos-acciones que caracterizan las formas particulares de vida de los agricultores campesinos (Leff, 2002). Actualmente, de acuerdo con los datos de Salcedo et. al (2014), se estima que tres cuartos de la población más pobre del mundo viven en zonas rurales y se sostienen de la agricultura para su alimentación y como medio de vida. Estos pequeños agricultores muchas veces no tienen fuentes alternativas de ingresos y su subsistencia depende de la producción propia de alimentos.

En la AF de subsistencia los recursos productivos son limitados en calidad y superficie, además existe una creciente tendencia a la fragmentación de la tierra y escaso acceso a capital, infraestructura y tecnologías. Sumado a dichas variables, está que la mayoría de los agricultores familiares tienen avanzada edad promedio y un bajo nivel de educación, más la limitada inversión pública en las zonas rurales y la escasa existencia de una institucionalidad específica, para impulsar el desarrollo de este sector.

En este sentido, es posible concluir que los sistemas productivos de la agricultura familiar de subsistencia son altamente vulnerables. Igualmente, existe escasez de información a nivel regional que permita profundizar la situación productiva y tecnológica de la AF. Se conoce que los niveles de productividad de la AF tienden a ser bajos, debido a la deficiente calidad de los suelos, escasa disponibilidad de riego, ubicación en terrenos menos propicios para el cultivo y bajo nivel tecnológico (Salcedo y Guzmán, 2014). Con base a la investigación en Colombia al igual que otros países de la región, existe una escasez de información sobre la contribución y producción particular de esta agricultura en la economía del país, por lo que ha dificultado el análisis de sus problemáticas y oportunidades. Esta falta de información impacta negativamente en el sector y en la efectividad del diseño de las políticas públicas.

El estudio realizado por Maletta (2011) destaca que el segmento de subsistencia tiene una importante participación en el número de explotaciones y en el empleo sectorial; no obstante, su participación en el valor de producción del sector agropecuario es mucho más reducida, y en general no supera el 10 %; se estima que la AF de subsistencia contribuye el 5,3 % en Colombia e igualmente, la contribución del segmento de transición es menor en Colombia con el 12,7 %. De acuerdo con Leporati et. al (2014) para 2013 los rendimientos de la AF eran un 30 % a 50 % inferiores a los de la agricultura empresarial. El 87 % de los agricultores familiares de caña de azúcar tiene un rendimiento menor a 60 ton/ha, mientras que los grandes productores tecnificados sobrepasan las 100 ton/ha. Así también, el 94 % de los pequeños productores de mandioca tiene un rendimiento inferior a 13 ton/ha, y los grandes productores exhiben rendimientos cercanos a las 30 ton/ha. En cuanto al segmento, Leporatti et al. (2014) advierten que el 80 % de los agricultores familiares están en modalidad de subsistencia en Colombia; menos del 10 % está consolidada.

La mayoría de los agricultores de la región utiliza sistemas agrícolas tradicionales que incluyen una amplia variedad de cultivos alimentarios en sistemas de rotación de cultivos y cultivos intercalados; por lo tanto, como lo muestra Salcedo y Guzmán (2014). La agricultura familiar es altamente heterogénea en cuanto a la calidad de sus recursos productivos, acceso a financiamiento, tecnologías e inserción en los mercados, lo cual demanda el diseño de tipologías para la implementación de políticas diferenciadas, adecuadas a los requerimientos de cada segmento.

Las diversas necesidades de este sector necesitan una mirada multidimensional, que considere la implementación de estrategias intersectoriales orientadas a la superación de la pobreza y sean complementadas con programas sectoriales de desarrollo agropecuario, que contribuyan al desarrollo sustentable del sector de subsistencia. Esta heterogeneidad en sus prácticas resalta la importancia de la AF en la generación de alimentos básicos y de empleo para cada uno de sus países, por lo cual, el potencial que posee para contribuir a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza. Por lo cual, es preciso una reflexión sobre las problemáticas que afectan el desarrollo productivo, social, político de la agricultura familiar en Colombia.

2.6. Problemáticas de la cuestión agraria en Colombia

En Colombia, la debilidad histórica de los derechos de propiedad agraria permitió a los agentes con más poder apropiarse de la tierra legal o ilegalmente. Muchas veces, con el uso de la violencia se llegó a incrementar el tamaño de los predios más allá de cualquier criterio de eficiencia económica y social. En consecuencia, “la mayor parte de la tierra se encuentra en predios grandes, en su mayoría con muy baja productividad y poca generación de empleo, mientras que la mayor parte de los propietarios posee una porción de tierra muy pequeña que no alcanza ni siquiera para generar ingresos que les permita superar la pobreza” (Vergara, 2020). Los estudios sobre la pobreza rural en Colombia indican que esta no se relaciona tanto con la falta de empleo como con la baja calidad de este, especialmente del agrícola.

La baja calidad se refleja en remuneraciones reducidas que, a su vez, se generan por los bajos niveles de productividad de la actividad económica y por las reducidas dotaciones de activos productivos, físicos y humanos, de los hogares rurales. A estas condiciones se suman la muy escasa inversión estatal en bienes públicos (como infraestructura vial y comercial, investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica), marcadas imperfecciones en los mercados (en particular los de tierras y servicios financieros) y, en ocasiones, bajos niveles de acceso a los mercados (CNA, 2014).

En Colombia el sector agrícola en su mayoría corresponde a agricultores en pequeña escala y, si bien la agricultura a pequeña escala es más eficiente en un sentido amplio —ya que produce más ingresos por hectárea, genera más empleo, son más sostenibles ambientalmente y constituye un patrimonio cultural invaluable—, el grueso de la pobreza rural se encuentra en los predios pequeños donde, pese a la mayor productividad por hectárea, el ingreso per cápita es muy bajo. Además, la concentración de la tierra representa una ineficiencia económica y es un obstáculo al desarrollo rural, porque la mayor parte de la tierra se encuentra en predios grandes de baja productividad y que generan poco empleo, mientras que una pequeña fracción de la tierra está en predios de un tamaño insuficiente donde se aloja la mayoría de la población rural que vive en situación de pobreza (Vergara, 2020).

La herencia colonial de la concentración de la tierra ha llevado a la constitución de estructuras agrarias bimodales, en las que coexisten grandes propietarios, que acaparan la mayor parte de la tierra fértil, y pequeños propietarios que corresponden al grueso de la población rural alojada en

una fracción pequeña de la tierra, casi siempre de mala calidad. Las estructuras agrarias bimodales se constituyen en un freno al desarrollo ya que obstaculizan el crecimiento de la productividad y el progreso tecnológico, generan conflicto y pobreza, e impiden la profundización de la democracia (Machado, 1998).

Según el estudio *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture* del Banco Mundial (2020), en Colombia presenta una baja productividad agropecuaria en los indicadores. Entre 2001-2016, la tasa de crecimiento de la PTF agropecuaria anual promedio es una de las más bajas (0.63 %) de ALC (1.8 %). Con respecto a la productividad laboral, entre 2000-2016, el valor agregado por trabajador agropecuario promedio es USD \$5085.74 (dólares constantes de 2010 PPA), inferior al promedio de ALC de USD 5990.39, equivalente al 6.7 % del de EE. UU. (USD). Forero establece que estos trabajos tienden a sobrestimar los aportes a la producción, y se fundamentan en información generada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que no tienen una base estadística plenamente confiable (Forero, 2010).

De acuerdo con los lineamientos estratégicos de la política pública de agricultura campesina, en Colombia

se encuentra que las unidades productivas de ACFC corresponden al 57,52 % de la UPAs, que, en términos de personas, representa el 61,2 % del total censado, y el 74,1 % de las personas de las UPA (...) “al analizar la producción de las ACFC, el destino final de estas tiende más al autoconsumo e intercambio que otros esquemas agropecuarios, lo cual es consecuente con las características de este tipo de sistemas productivos (...) Adicionalmente, la ACFC realiza la venta de sus productos principalmente a través de comercializadores (intermediarios) y en las plazas de mercado (Minagricultura, s.f.)

En el año 2010, Forero estimó que estos agricultores familiares (campesinos) aportan el 67,3 % de la producción agrícola (con coca y amapola el 68,1%), y el 62,9 % del valor de la producción (Forero, 2010).

Esto se orientó a medir el impacto del TLC con los Estados Unidos sobre la economía campesina, e hizo varias aproximaciones con indicadores diversos sobre este tipo de economías (empleo, salarios, producción, ingresos) asimilados a la categoría de la cuenta propia. Para caracterizarla usó dos criterios: a) el de hogares campesinos en los cuales al menos uno de sus miembros se ocupa como trabajador independiente por cuenta propia, en la rama agropecuaria,

b) el de unidades productivas campesinas, cuya área agropecuaria total sea menor a una UAF, y donde el inventario de animales no supere determinados criterios de cabezas poseídas. Calcularon para el 2005 que había 1.776.253 personas calificadas como trabajadores independientes, de un total de 3.668.930 personas que trabajaban en la rama agropecuaria (48 %). Igualmente estimaron los ingresos campesinos, concluyendo que el 44 % tenía ingresos por debajo de medio salario mínimo (el 53 % en el caso de los ubicados en la zona rural y el 17 % de los urbanos), y el 68 % por debajo del salario mínimo.

2.7. Factores que intervienen en la agricultura familiar

Por lo general, las políticas para la AF están dispersas en distintas instituciones del Estado, lo que conlleva a que haya poco diálogo o coordinación entre ellas. Esto dificulta la articulación de políticas públicas. La desarticulación genera pérdida de sinergias, recursos públicos y oportunidades de potencializar resultados; sobreposición de las acciones y redundancia de las acciones del Estado; así como reducción de la eficiencia y eficacia de los actores involucrados (gubernamentales y no gubernamentales) (Fernández et. al, 2012).

La población rural encuentra más barreras de cara al acceso de servicios del Estado, situación con gran incidencia y que demarca su calidad de vida. Frente a los hogares urbanos la población rural cuenta con menos ingresos, las labores las desarrollan en el marco de la informalidad y con baja remuneración; por su parte, las relaciones laborales en el sector rural están marcadas por salarios carentes, y deficientes garantías salariales y prestacionales. En definitiva, en la mayoría de los casos la vida en campo se desarrolla en condiciones que trastocan la dignidad humana (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016).

En Colombia la AF se caracteriza por las dificultades en el enfoque de las políticas y la institucionalidad que las sustenta. Ambos presentan fallas históricas enormes que han afectado la suerte de la agricultura campesina. Las políticas se enmarcan en un modelo de modernización que ha hecho énfasis en lo productivo y la competitividad, descuidando aspectos sociales, institucionales y de oferta de bienes públicos, aunado a la violencia, el despojo de tierras y el desplazamiento de familias agricultoras, que demarcan la historia agraria del país (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016). No obstante, como se verá más adelante, tampoco significaron una solución eficiente o definitiva frente al aspecto productivo de la AF.

Si bien es cierto que una parte de la agricultura familiar es de subsistencia y se encuentra ubicada en las periferias del país, lo que hace que este tipo de agricultura presenta vulnerabilidad social, existe el riesgo de que este segmento sea más consumidor que productor (Maletta, 2011). El estudio de Fernández et. al (2012) indica claramente que entre 1993-2005 existen regiones en Colombia donde se avanza en la superación de la pobreza y la disminución de la inequidad en la distribución de ingreso, con una gran diversidad de situaciones regionales. El estudio utilizó indicadores de gasto per cápita, desigualdad y pobreza a nivel provincial. Las conclusiones no son muy alentadoras: “Aún donde hubo incrementos en la concentración en la tenencia de la tierra y una acelerada dinámica de reconversión productiva”.

Las estimaciones más discretas sostienen que el 0,45 % de los propietarios concentran el 57,3 % de la superficie, mientras que los productores campesinos y de base familiar que corresponden al 97 % de los propietarios, controlan solo 24,2 % de la superficie total (Machado y Vargas, 2011). Esta relación se acentúa por la dinámica del conflicto interno armado que, mediante la violencia ejercida sobre las poblaciones rurales, genera su desplazamiento forzoso y expropiación del territorio con fines especulativos y mercantiles, proceso que ha afectado a más de 10 millones de personas en los últimos 25 años, quienes han sido despojadas de alrededor de 8 millones de hectáreas. A partir de este marco referencial, quien determinaba hacia dónde debería encaminarse es el Estado. El Estado colombiano tiene modelo centralizado de desarrollo y en la toma de decisiones, asimismo en el diseño de la planificación y su ejecución.

De acuerdo con Machado y Botello (2014), en Colombia el término campesino no existe ni en las estadísticas ni en las políticas públicas, se usa el de pequeño productor, y los programas están diseñados con ese criterio. Por lo general, es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el que maneja esos programas a través de sus entidades adscritas y vinculadas, pero también hay otros ministerios e instancias públicas que desarrollan programas que los benefician, como es el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), y también hay proyectos promovidos y financiados por organismos internacionales.

Muchos de estos últimos, especialmente los que están en cabeza de agencias de cooperación, ONGs, Embajadas, etc., que no siempre están articulados con las ejecutorias públicas, presentándose una fragmentación de acciones en los territorios. Igualmente, el estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano efectuado por el IGAC (2012), demuestra que más de

22 millones de hectáreas son aptas para la agricultura, de las cuales solo cerca de 7 millones 715 mil ha son utilizadas en actividades relacionadas con la agricultura.

Con la anterior información preliminar, se da paso a otro de los acontecimientos con demarcada incidencia en la agricultura familiar en Colombia, el de la concentración de la propiedad sobre la tierra, el cual se incrementó en las últimas décadas en el marco de la contrarreforma agraria que alteró el Coeficiente Gini de propiedad, pasando del 0,86 en el 2000 a 0,88 en el 2009 (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016). De acuerdo con cifras de las cifras del Instituto Agustín Codazzi (2012), el 46,5 % de las tierras más productivas en Colombia son de propiedad del 0,4 % de propietarios, con predios o propiedades que superan las 500 hectáreas; mientras el 67,6 % de los propietarios poseen el 4,2 % de la tierra con parcelas que no exceden las cinco hectáreas (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016). Por el contrario, en un porcentaje cercano al 80 % de las tierras que se explotan corresponden a extensiones de tierras que no superan media UAF:

Si una uaf es una unidad que sirve para medir la cabida de las explotaciones que pueden mantener dignamente a una familia, hay que concluir que ocho de cada diez explotaciones agrícolas (microfundios) no son suficientes para que las familias campesinas de este país mantengan una vida digna. (Restrepo y Bernal, 2014, p. 130).

Por otro lado, la carencia de justo título que justifique la tenencia de la tierra es otra de las problemáticas visibles en el segmento de la agricultura familiar, esta situación se erige como uno de los principales obstáculos que impiden el acceso a créditos, al ser la titularidad la garantía para el otorgamiento de estos. También, en muchos casos limita que dichas familias adquieran la connotación de beneficiarios de los programas ofrecidos por el Estado.

Según (Martínez 2016) el 40 % de los predios rurales en el país no tienen títulos que respalden con certeza la propiedad, en consecuencia, quienes precisan de tales recursos, para quienes han sido destinados, se quedan sin ninguna posibilidad de acceder a ellos. Finalmente, otras de las problemáticas que afecta la agricultura familiar es la implementación del modelo extractivista, instrumentalizado con el otorgamiento de licencias de explotación minera y de hidrocarburos con impactos nocivos en las comunidades y el medio ambiente (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016).

Con el panorama transcrito, partiendo del principio “el acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo” (Gobierno Nacional y FARC, 2016, p. 11), resulta

inexorable la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural (7 millones de hectáreas), la restitución, redistribución y distribución de la tierra bajo parámetros de equidad y gratuidad, así como la generación de estrategias, planes y programas cuyo principal propósito sea la promoción, la dinamización del sector rural (Acevedo et. al; 2018).

La institucionalidad

Tampoco queda bien posicionada Colombia en materia de infraestructura institucional y diseños para atender a los campesinos y pequeños productores, incluso a los medianos. Como lo anotó el INDH¹, en 2011 el país ha sufrido un deterioro institucional notorio en los últimos 20 años en el sector rural. Prácticamente todos los instrumentos de políticas sectoriales se orientaron hacia el sector empresarial, con pocas excepciones. Esto tenía un fundamento conceptual y político: la pequeña producción no es competitiva lo que ha causado que la población rural y el PIB agropecuario tienda a decrecer. Las políticas estatales se han enfocado en la élite empresarial moderna porque se han basado en la premisa de que este sector tiene capacidad de transformar el sector rural, y el campesinado sería el fondo de mano de obra para apoyar la modernización y la competencia internacional (Machado y Vargas, 2011).

Todas las instituciones creadas desde los años sesenta para el desarrollo rural se han ido desapareciendo desde inicios de los años noventa, dejando solo en función tres entidades públicas: el Ministerio de Agricultura, el INCODER y el ICA, las demás son mixtas. Ello con un agravante, el ministerio se debilitó en su capacidad de planeación y elaboración de estrategias, así como en su capacidad política para relacionarse y negociar con la política macroeconómica. Asimismo, el autor plantea que el INCODER, quien es la entidad encargada del manejo de las tierras y desarrollo rural es una entidad sin mucha fuerza económica, además de mal diseñada, afectada por la corrupción en la década pasada, y sin recursos suficientes para avanzar en propuestas estratégicas para el desarrollo rural. Esta es una institucionalidad epidérmica y sin músculo frente a la compleja problemática del sector rural colombiano en medio del conflicto armado interno.

¹La única Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) en Colombia es la Defensoría del Pueblo con un mandato constitucional y legal para proteger y promover los derechos humanos.

Capítulo 3. Productividad agrícola

3.1. ¿Qué es la productividad?

La productividad no es un concepto definido completamente. Sus acepciones han cambiado conforme han evolucionado las corrientes teóricas y los sistemas económicos. Dos visiones han sido muy importantes desde el siglo XIX: la neoclásica y la marxista. Según la primera, la productividad está relacionada con cuán productivos son los medios de producción y el trabajo, con la premisa de que ambos deben ser igualmente productivos. Para que una industria sea productiva, según esta visión, hay que mejorar la eficacia de los medios de producción utilizados (Valle, 1991), entiéndase, maquinaria, materia prima, dinero, energía, etc. Igualmente, la productividad es dividida en productividad multifactorial y productividad del trabajo.

La productividad multifactorial tiene que ver con la utilización de todos los insumos en la producción. Esta manera de entender la productividad sobrevive a nuestros días y normalmente es entendida como la productividad total de factores (en adelante PTF), término que se hizo popular después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, ha sido actualizado con el tiempo. Actualmente, la PTF es el cociente o la diferencia entre el total de productos terminados y todos los factores empleados para su producción. “Si la relación entre el total de los productos respecto del total de los factores crece, significa que se puede obtener un mayor número de productos con un determinado nivel de insumos” (Martínez-Damián y Martínez-Damián, 2013, p. 356).

En otras palabras, el crecimiento de los productos es mayor al crecimiento de los factores utilizados en ese crecimiento. Es una medida residual, en la medida en que se tiene en cuenta el crecimiento de la producción que no se vio afectado por el uso de los factores de producción (Galindo y Ríos, 2015; Martínez-Damián y Martínez-Damián, 2013). Por otro lado, la productividad del trabajo mide la relación entre el producto terminado y el trabajo empleado.

La crítica marxista a la visión neoclásica, por su parte, deja ver los problemas ideológicos de la teoría económica, al equiparar el capital y el trabajo como igualmente productivos y como justificación de la ganancia de capital. Para los marxistas, la productividad es el valor agregado que cada ser humano le otorga al producto, entendida como valor del trabajo. La productividad es, entonces, “el recíproco valor de una mercancía” (Valle, 1991, p. 59). En palabras más sencillas, la elaboración de un producto o mercancía es el resultado de todos los trabajos que se

emplearon en fabricar ese producto o mercancía, y la productividad es entendida como la eficacia en el empleo de esos trabajos para producir esa mercancía-producto. Esta definición puede relacionarse con la que adoptan Galindo y Ríos (2015) cuando establecen que la productividad es la eficiencia con la que se mide el trabajo y el capital utilizados para producir valor económico.

En ese sentido, la productividad es una variable relevante para analizar el crecimiento económico y, más aún, el crecimiento económico de los Estados. Esta percepción es de interés para este capítulo pues, como se verá más adelante, la agricultura familiar como actividad económica es crucial para medir la productividad de un país. Así las cosas, existe una relación entre la desaceleración entre el crecimiento de la productividad y el desarrollo de los países (Eichengreen, Donghyun, y Shin, 2011).

Por otro lado, Lozano (2017) entiende por productividad a la forma de utilizar los factores de la producción que sirven para crear bienes y servicios destinados a la sociedad. Es importante en todo proceso productivo generar productividad, en especial el agrícola, debido a los beneficios que crea en el rendimiento, calidad, eficiencia, y eficacia de la producción. Además, permite tener mayor competitividad generando mayor aceptación en el mercado. Para Sotelsek-Salem y Laborda-Castillo (2019) la productividad se refiere a “la cantidad de producto que se obtiene a partir de niveles de utilización de insumos en un determinado sector o país” (pp. 63-64).

En esa misma línea mencionan que “los países en desarrollo, al contrario de lo que sucede en los países desarrollados, la disminución o, en su caso, el estancamiento de la productividad parece haber sido la pauta durante los últimos 40 años” (Sotelsek-Salem y Laborda-Castillo, 2019, p. 64). Estos autores destacan que hay una fractura entre la productividad y el crecimiento de los países, sobre todo en los países en desarrollo, que han dejado de ser productivos. Este concepto a menudo se confunde con los términos eficiencia, calidad, eficacia y rendimiento. A continuación, se ofrece una definición que diferencia a estos conceptos, todos en términos agrícolas, que es el enfoque relevante para este trabajo:

a) Rendimiento

El rendimiento es una medida obtenida de la cantidad producida y dividida para la superficie de determinado cultivo. La unidad de medida más utilizada es la tonelada por hectárea (Tm/Ha)

(Montero et al, 2015). El cálculo para determinar el rendimiento agrícola es dado de la siguiente forma:

$$Ri = Pcci Supci$$

donde:

Ri: Rendimiento del producto i

Pcci: Producción en toneladas del producto i

Supci: Superficie cosechada del producto i

El valor proviene del efecto final de los factores e insumos que fueron utilizados en la producción. Cuando existe mejor calidad de la tierra ya sea por suelo, clima u otra característica propia del terreno significa que ha existido un mayor rendimiento. Otros de los factores que inciden en mejorar el rendimiento es la explotación más intensiva del terreno. También el trabajo o las técnicas agrícolas permiten tener los resultados deseados.

b) Calidad

La calidad en la producción agrícola depende de la terminación del producto y como éste sea valorado en el mercado. Sin embargo, desde una concepción teórica se define a la calidad como un bien o producto que debe ser adecuado para el uso que se le ha de dar, en la agricultura la calidad de los productos utilizados en su mayoría para el consumo (De Parra, 2001). En la producción agropecuaria la calidad del producto tiene diversas cualidades como lo es el tamaño del grano, grosor, sabor, el olor que tiene en la cocción. Donde el consumidor dispone de este tipo preferencias, que son especificadas tanto en el mercado local como en el internacional.

c) Eficiencia y eficacia

Asimismo, Para Lozano (2017) entiende que la eficiencia es un factor importante en todo proceso productivo, tiene características que lo relaciona con la productividad. Describe a la eficiencia como la forma de utilizar recursos de manera óptima, los principales componentes a los que se dirige éste a capital, trabajo y tierra. El trabajador debe usar los materiales con el mínimo de desperdicio, empleo menor de tiempo en las operaciones sin deteriorar la calidad de la producción, la utilización del uso de tecnologías sin dañarlas, y el uso de capital humano en los estándares de producción son factores que permiten tener mayor eficiencia en todo proceso

productivo en especial el agrícola. La eficacia está relacionada con el cumplimiento de los objetivos propuestos, que son llevados a cabo por empresas, gremios, compañías, entre otros. Para poder verificar la efectividad en todos sus procesos productivos. De Parra (2001) define estos conceptos como “el logro exitoso de los objetivos establecidos” que fomentan en la productividad un mejor desempeño, orientado principalmente al mercado (efectividad) y porque mide parámetros importantes como el uso de los recursos (eficiencia).

Para efectos de este trabajo de investigación, se tomará como base la definición dada por Parra-Peña, Puyana, y Yepes (2021), autores del informe final sobre el análisis de la productividad en el sector agrícola publicado por Fedesarrollo. Estos autores, en este informe, entienden lo siguiente:

La productividad se concibe como la eficiencia general con la que se utilizan los factores de producción para producir los bienes y servicios. En otras palabras, la productividad es la mejor forma en que las sociedades combinan a su gente, recursos y herramientas con el objetivo de optimizar el uso de estos factores e impulsar el proceso de desarrollo económico. (p. 7)

El uso de los factores implicados en el proceso de producción será la base para entender si su fabricación es o no productiva. La eficacia, definida anteriormente, es la utilización óptima de esos factores.

3.2. La productividad en el sector de la agricultura

La productividad en el sector agrícola y pecuario se entiende como la relación-cociente entre la producción agregada y los insumos utilizados en el proceso de producción (Parra-Peña, Puyana, y Yepes (2021). En la agricultura, mejorar los medios de producción significa impulsar el desarrollo económico y social principalmente en localidades rurales, que tienden a especializarse en esta área tan importante de la economía. Las localidades rurales con abundancia de recursos naturales mejoran la productividad cuando reducen sus costos de producción y cuando incrementan los niveles de la producción, es decir, utilizan con mayor eficiencia los recursos empleados en la producción, provocando que se utilice menor cantidad de insumos para producir la misma cantidad de bienes (De Parra, 2001). El ámbito de la productividad se deriva de la incidencia de las variaciones de intensidad en el uso del trabajo familiar y de los factores técnicos productivos (maquinaria, instalaciones, etcétera) en los precios de los factores de producción debido a las imperfecciones del mercado (Ellis, 1988).

A su vez, Parra-Peña, Puyana y Yepes (2021) explican que, debido a que el uso de la tierra es el elemento diferenciador de este sector de la economía respecto a los demás, la eficiencia de la producción de la tierra depende de otros factores como el acceso a esta, su buen uso, la fertilidad y la ubicación. Así, la productividad agrícola es “el uso eficiente tanto del trabajo, el capital y su tierra y su combinación óptima para la producción”. Esto con el objetivo, como lo señalan también Galindo y Ríos (2015) y Sotelsek-Salem y Laborda-Castillo (2019), de impulsar el desarrollo económico de un país. Igualmente, Galvis (2001) asegura que existe una relación entre desarrollo económico y geografía física, por lo cual, el estado de la tierra es relevante para hablar de productividad.

Para hablar de productividad agrícola, no obstante, es necesario hablar de la relación que existe entre este tipo de productividad con la tenencia de la tierra y la distribución del ingreso (Dorner, 1966), teniendo en cuenta que los análisis deben ser situados porque los contextos de cada país —e incluso en las regiones de un mismo país— pueden ser considerablemente distintos. La tenencia de la tierra es entendida como “el arreglo legal, contractual o simplemente ‘entendido o acostumbrado’ por medio del cual la gente que trabaja la agricultura trata de establecer un acceso al flujo del ingreso y la manera como este acceso puede asegurarse” (Dorner, 1966, p. 679). La relevancia de la tenencia que se tiene sobre la tierra que se cultiva radica en entender cómo estos arreglos afectan de forma directa e indirecta la agricultura y su productividad. El acceso a la tierra es, en últimas, crucial para entender la productividad del sector agrícola.

La medición de la productividad agrícola es determinada por unidad de tierra o por persona empleada en los procesos productivos, por lo cual la medida de análisis para esta actividad es el rendimiento. Su importancia se da cuando el productor pretende mejorar sus volúmenes de producción y por ende la rentabilidad de la actividad agrícola (Montero et al, 2015). Para el caso de países con alta proporción de población rural y acceso limitado a los mercados internacionales, la productividad agrícola es fundamental para el crecimiento económico. Thirtle et al. (2003), por su parte, explica que el sector de la agricultura está sujeto a una gama amplia de políticas, así como a instrumentos específicos que generan incentivos y desincentivos para la productividad agropecuaria cuando se encuentran entre sí.

3.2.1. Indicadores de productividad y factores que la afectan.

Los indicadores mayoritariamente utilizados para comparar la productividad en el sector agrícola son 3: PTF, Productividad laboral (en adelante PL) y rendimiento, los cuales ya se explicaron en términos genéricos en el primer apartado de este capítulo. Estos indicadores son usados para comparar la productividad de Colombia respecto de países de Latinoamérica y el mundo en el informe publicado por Fedesarrollo (Parra-Peña, Puyana, y Yepes, 2021). En lo que respecta a la PTF, los factores de la producción clásicos que son tenidos en cuenta para medir cómo una producción agrícola está siendo productiva es la mano de obra, la maquinaria, la energía y los agroquímicos.

3.3. La productividad agrícola en América Latina y el Caribe

El desempeño de la agricultura en la región es bajo (Banco Mundial, 2020). A pesar de que este sector de la economía aporta entre el 5 y el 18 % del PIB en 20 países de la región, coyunturas como la pandemia del COVID-19 dejaron la producción en un estado de regresión. Pero, aunque ha bajado el desempeño, la productividad agrícola también promete ser la salida para la desaceleración económica que ha experimentado América Latina en lo que va del siglo XXI (CEPAL, 2015). Las mejoras en las redes de comercialización y el valor de las materias primas están entre las apuestas que, de acuerdo con la CEPAL, los países deben iniciar. Igualmente, la productividad de la agricultura familiar está en aumento, debido a la incorporación de nuevas tecnologías, aunque todavía incipiente.

Sotelsek-Salem y Laborda-Castillo (2019) afirman, tomando como punto de partida el informe de 2007 de la CEPAL sobre la productividad agrícola en América Latina —donde se evaluó el avance técnico y la innovación de la región en un momento que el informe cataloga de cambio estructural y reprimarización—, que la “la brecha de productividad en la agricultura latinoamericana ha ido en aumento a la hora de compararla con los países desarrollados y en desarrollo” (p. 64). De esta forma, América Latina no ha tenido el avance en la productividad agrícola que se esperaba entre los años 1980 y el 2000, de hecho, los autores argumentan que la productividad ha sido menor a la esperada.

Una de las razones por las cuales la productividad agrícola no ha avanzado en la región se debe al rezago en el progreso tecnológico, en comparación con los países en desarrollo, cuya

tecnificación en el sector agro es cada vez mayor. Esto ya se había destacado anteriormente en la investigación de Buenhombre y Mariño (2022), donde las autoras afirman que la falta de avance tecnológico en las zonas rurales en Colombia es un factor que desacelera la productividad. Sobre este aspecto se volverá con detalle más adelante.

Ahora bien, en términos de agricultura familiar, que es la variable central de esta investigación, esta práctica supone aproximadamente el 81 % de las explotaciones agrícolas en América Latina y el Caribe; en general entre el 57 % y el 77 % del empleo del sector agrícola (Leporati et al., 2014). A pesar de su demostrada importancia, sigue siendo un sector de la agricultura que vive en circunstancias marginales. Además del rezago en el desarrollo tecnológico en la agricultura en América Latina y el Caribe, otro de los obstáculos que tienen prácticas como la agricultura familiar es el acceso a los mercados nacionales y extranjeros para poder vender y obtener productos (Leporati et al., 2014). En todo caso, la información estadística que se tiene sigue siendo escasa, por lo que los análisis son limitados, no obstante su relevancia para impulsar que se sigan realizando estudios que lleven a determinar cómo mejorar la productividad en el sector agrícola (Jiménez, Abbott y Foster, 2019).

3.4. La productividad del sector agrícola en Colombia

La cuestión agraria en Colombia no ha sido un tema pacífico, y muchos comentaristas destacan que dinámicas como las del conflicto armado (despojo, desplazamiento forzado) alteraron profundamente las interacciones que las personas tenían y tienen con la tierra y el desarrollo de la producción agrícola en el país, dejándola rezagada por décadas y prometiendo mejorar con la firma de los acuerdos de paz de 2016 entre las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos. En la actualidad, el 65 % del sector rural no tiene formalización, el Estado no sabe a quién le pertenece. El catastro multipropósito iba a ser una de las soluciones a esta problemática, pero ha sido uno de los puntos incumplidos de los acuerdos de paz.

Este apartado se va a centrar en cuáles son las variables que afectan la productividad, con base en estudios que han realizado en Colombia y en otros países, para hacer el ejercicio comparativo. Posteriormente, se establecerá cómo estos factores detectados por las investigaciones revisadas están actualmente en Colombia y cuáles son las restricciones específicas que ha tenido la agricultura familiar en Colombia, de acuerdo con datos estadísticos tales como los obtenidos por el último Censo Nacional Agropecuario (en adelante CNA) de 2014.

3.4.1. Factores-determinantes y obstáculos de la productividad en Colombia.

Los factores de la productividad son todos aquellos elementos del proceso de producción que hacen posible que se obtengan las mercancías, en el caso concreto los cultivos. La PTF de la productividad agropecuaria en Colombia es crítica, su desempeño entre 2001-2016 fue de 0,63 %, en comparación con América Latina y el Caribe, que fue de 1,8 % (Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021). Los obstáculos, por último, hacen referencia a las condiciones que hacen más difícil lograr un desarrollo económico del sector agricultor en Colombia. Los factores-determinantes de la productividad agropecuaria en Colombia, establecidos por el Banco Mundial (2020) en su informe *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture*, *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture*, son los siguientes:

1. La Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I).
2. Un entorno propicio para la adopción de la tecnología.
3. Las reformas a los mercados de factores (como la tierra y el trabajo).
4. El crecimiento del empleo no agropecuario en el área rural (como respuesta a la diversificación de los ingresos). (citado en Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021)

También se encuentran las condiciones geográficas y culturales de los territorios objeto de explotación agrícola (Paredes, 2020). Idea con la cual está de acuerdo Galvis (2001), quien establece que el nivel de productividad de la tierra es diferente en cada departamento del país porque la geografía está estrechamente relacionada con el desarrollo económico, esto es, habrá lugares con mayor aptitud para el desarrollo agrícola que otros. Parra-Peña, Puyana y Yepes (2021) indican en su informe que la calidad del suelo y el uso que se le dé determina cuán productivo vaya a ser y qué tanto puede ser explotado. Para efectos de esta investigación, se han detectado —en la revisión de la literatura— los siguientes factores determinantes:

a) Infraestructura, tecnología e innovación

Entre los factores-determinantes detectados por el estudio del Banco Mundial (2020) se encuentran la infraestructura y el desarrollo tecnológico, sobre lo que la mayoría de las investigaciones revisadas para esta investigación están de acuerdo y destacan (Ibáñez, 2016; Lozano-Espitia, 2016; Mejía, 2018; Jiménez, Abbott y Foster, 2019; Mora, 2021; Buenhombre y Mariño, 2022). Estos estudios apuntan que el avance de la tecnología en Colombia todavía está

en terrenos muy incipientes, lo cual es una problemática estructural, debido a que está demostrado que la innovación tecnológica aumenta la productividad. Por ejemplo, en Colombia la infraestructura de riego y drenaje solo cubre el 6 % del sector agrícola en el país. De acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina (2021), esto tiene consecuencias importantes en la competitividad y en el acceso a mercados, más si se tiene en cuenta que solo el 17 % de los hogares rurales tiene acceso a internet (CNA, 2014), lo que les ayudaría a enterarse de forma más expedita sobre el cambio en los precios de los insumos, entre otras cosas.

A lo anterior se suma, que más del 54,8 % de las UPA no tienen ni maquinaria ni infraestructura y el 75 % de las redes terciarias están deterioradas (CNA, 2014; DNP, 2018). Solo el 16,6 % de los agricultores cuentan con maquinaria productiva (Ibáñez, 2016), la cual está demostrado que aumenta en un 13 % la productividad (Ospina, 2016). Dicha maquinaria, en todo caso, se encuentra concentrada entre aquellos productores con más de 1.000 hectáreas (51,1 %), solo el 11,4 % de los productores con menos de 5 afirma que tienen maquinaria productiva. Aquí entrarían la mayoría de los agricultores familiares, los cuales son el 70,4 % de las UPA.

Una de las apuestas más interesantes para generar innovación y desarrollo tecnológico en el agro son las aplicaciones móvil agrícolas (Ojeda-Beltrán, 2022), las cuales permitirían sobrellevar las condiciones climáticas que puedan influir en la producción de los cultivos. Pruebas piloto de este tipo de aplicaciones se están llevando a cabo en el Caribe colombiano con los cultivos de banano y plátano, específicamente de Magdalena y Urabá. Ya más de 17 mil agricultores en la región Caribe están utilizando este tipo de aplicativos (El Herald, 2022). Este panorama es alentador, pues el gasto público en Investigación, Desarrollo e Innovación en el sector de la agricultura ha bajado dramáticamente entre 2000 y 2018 del 36 % al 12 % (Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021).

b) Acceso, uso y tenencia de la tierra

Otro factor está relacionado con el acceso, uso y tenencia de la tierra. En Colombia existe un gran problema respecto de la tenencia de la tierra. La inseguridad jurídica respecto de la propiedad de la tierra está influenciada, entre otras cosas, por más de 6 décadas de conflicto armado (Ibáñez, 2016). La informalidad afecta el mercado de crédito y la inversión (CAF, 2021). El buen funcionamiento del catastro, y las propuestas de catastros multipropósitos, son unos de los asuntos pendientes que tiene la implementación de los acuerdos de paz y que haría la diferencia para el sector agricultor. La política de formalización de la propiedad rural es un

asunto pendiente y, a pesar de que su materialización ya tiene presupuesto asignado, la falta de voluntad política de los gobiernos ha impedido que se haga efectiva.

Como se dijo en páginas anteriores, la tenencia de la tierra es un arreglo legal y este puede afectar la productividad agrícola (Dorner, 1966). La *inseguridad* es un punto neurálgico, que hace referencia a los planes a futuro que puede tener el agricultor con la tierra explotada y que permite o no que el Estado acceda a la tierra para poder usarla. Los *títulos de propiedad de la tierra* son importantes en ese sentido.

Un agricultor que carece de un título de propiedad, que no es dueño de la tierra que explota, no tendrá intención de invertir o comprometerse a tener planes “a largo plazo, ya que no tiene seguridad que la tierra sea suya en el futuro y así obtener los beneficios de dichas inversiones” (Dorner, 1966, p. 679). En la actualidad, este sigue siendo un inconveniente que impide que se hagan inversiones a largo plazo (CAF, 2021). Igualmente, para un agricultor no tener un contrato escrito supone un futuro incierto sobre la renta que va a recibir, lo que a su vez causa una limitación en las inversiones que “tienen una tasa de recuperación de más de un ciclo agrícola” (Dorner, 1966, p. 679).

c) Mercado de trabajo

Sobre el factor del mercado de trabajo, para 2022, más de 3 millones se dedican a actividades rurales —entendidas como agrícolas y ganaderas/pecuarias—, específicamente el 15,4 % de la fuerza laboral (DANE, 2022). El tercer CNA determinó que en Colombia había 2,7 millones de productores agropecuarios, y 725 mil (26,7 %) eran residentes del área rural dispersa. Pero ¿cómo se define a un productor? Según el censo, “es aquella persona natural o jurídica que dirige la Unidad Productora Agrícola y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, la cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de productos agropecuarios” (p. 3).

Estos productores son en su mayoría hombres (más del 60 % cuando se hizo el censo en 2014), lo cual ha llevado a que muchas investigaciones se orienten a describir y explicar la brecha entre la productividad agrícola entre mujeres y hombres agricultores (Zuluaga, 2015; Mejía, 2018). Respecto del nivel educativo, de los productores que viven en zona rural dispersa, el 19 % no

tiene ningún nivel educativo, el 57,4 % completó la básica primaria y solo el 2,2 % tiene grados universitarios y de posgrado (DANE, CNA, 2014).

A pesar de que el 17 % es un porcentaje importante de la fuerza laboral del país, la informalidad laboral supera el 85,8 % (DNP, 2018, que recoge cifras del DANE, 2017), casi el doble de la tasa del país, que está entre el 47 % y 49 %. Adicionalmente, conseguir mano de obra especializada supone un reto cada vez mayor, hay una rotación alta del personal en zonas rurales (Más Colombia, 2022). Adicionalmente, el valor agregado promedio de un trabajador es de USD \$5085.74 (dólares constantes de 2010) (Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021). Finalmente, Mora (2021) apunta que dinámicas como la del conflicto armado en la región Caribe impide que se consolide la mano de obra en la región, una situación que bien puede ser extendida a gran parte del área rural del territorio nacional.

d) Asociatividad

Otro factor para destacar es el que tiene que ver con la asociatividad. Buenhombre y Mariño (2022) destacan, de forma más reciente, que la principal estrategia para contrarrestar el bajo desarrollo que tienen las zonas rurales en materia de educación, innovación y tecnificación es la asociatividad, pues “estas permiten cambiar la forma de producir, facilitando el acceso a otros factores diferentes de producción, como conocimiento y tecnología” (Buenhombre y Mariño, 2022, p. 621). Los autores consideran que la caracterización de las formas de asociatividad tiene un impacto positivo en la productividad y competitividad del sector agrícola. Los pequeños productores podrían tener ventajas estableciendo sus problemas de escala y tendrán mejor acceso a capital humano y a redes de comercialización (Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021).

Los autores no definen la asociatividad, pero sí las caracterizan como la que sirve de base para formar organizaciones solidarias que, precisamente por su caso de estudio, el cultivo de guayaba en la provincia de Vélez, Santander, se trata de organizaciones rurales “conformada por una comunidad de personas asociadas en forma libre, voluntaria y consciente para la producción de bienes, prestación de servicios y autorrealización de sus miembros” (Buenhombre y Mariño, 2022, p. 624). Estas organizaciones se diferencian de las privadas porque sus excedentes sirven para el beneficio social de los asociados. Es importante mencionar que las autoras no aseguran del todo que la asociatividad promueva la productividad agrícola y la competitividad, pero sí

mencionan que es un factor que se debe tener en cuenta, pues en el caso estudiado, la asociatividad ha tenido un impacto importante en la productividad:

En esta investigación, se evidenció que, con la implementación del trabajo asociativo, se logró la introducción de nuevas técnicas y tecnologías de las cuales, difícilmente el campesino hubiera adoptado si no se asocian, y le ha permitido mejorar su productividad (p. 625).

La asociatividad ha permitido que los campesinos de la comunidad estudiada dieran el paso de un método tradicional agrícola a nuevas técnicas de agricultura que potencian la productividad.

e) Precios de insumos agrícolas

El último factor hace referencia a los precios de los insumos agrícolas. A septiembre de 2022, los insumos se habían encarecido un 29,4 %, de acuerdo con la UPRA. Para ponerlo en términos más entendibles, producir una hectárea de papa en noviembre de 2022 cuesta 34 millones, mientras que en 2021 costaba 21 millones (Estrada, 2022). Entre las causas de esta alza se encuentra la invasión de Rusia a Ucrania, el aumento del dólar y los aumentos que se vienen dando desde el inicio de la pandemia por el COVID-19 en 2020. La crisis climática también juega un papel importante, pues las fuertes temporadas de lluvia han afectado las cosechas y provocado que toneladas de alimentos se dañen.

Pasamos a ver ahora los obstáculos, detectados también en la literatura, que impiden que haya una productividad mayor en el sector de la agricultura. Cabe destacar que los anteriores, aunque son presentados como factores, su ausencia también supone obstáculos, pero se han establecido bajo la categoría de factores, teniendo en cuenta que son indispensables para la producción de los bienes agrícolas.

f) Subutilización del suelo

Uno de los obstáculos para aumentar la producción y, por ende, la productividad, es la subutilización del suelo apto para realizar actividades agrícolas. En Colombia, de acuerdo con UPRA (2016, citado en Mejía, 2018), de los 11,3 millones de hectáreas con vocación agrícola, solo se utilizan 3,9 millones, lo que equivale al 35 %. Ese porcentaje ha bajado con el tiempo, pues para 2021 el exviceministro de asuntos agropecuarios del Ministerio de Agricultura, Juan Gonzalo Botero, Colombia tenía 40 millones de hectáreas que cuentan “con potencia agrícola” y

solo se estaban usando para la fecha 7 millones, lo que equivale al 17,5 %, un porcentaje notablemente menor al de 2016.

Esta subutilización, explica Zuluaga (2015) es la causa de la baja participación en el Producto Interno Bruto (en adelante PIB) que han seguido los países en el mundo, debido a los modelos de desarrollo económicos imperantes. Según Zuluaga (2015), Colombia debería tener una mayor participación en el PIB, precisamente por “la dotación de recursos naturales” (p. 8). En el siguiente gráfico se pone en evidencia cómo está la planificación del ordenamiento productivo en Colombia:

Tabla 1. Productos con mayor potencial para cultivar.

Producto	Potencial de hectáreas (millones)	Potencial de aportar a la frontera agrícola
Plantaciones forestales	25,9	66 %
Palma de aceite	21,5	55 %
Cebolla bulbo	16,8	43 %
Cacao	16,7	43 %
Caucho	16,3	42 %
Maíz tecnificado	16	41 %
Pimentón	15,2	39 %
Mango	14,8	38 %
Ají tabasco	13,9	35 %
Papaya	13	33 %

Fuente: elaborado por Pastrán (2021), a partir de datos del Ministerio de Agricultura.

Tabla 2. Productos de ganadería.

Productos de ganadería	Potencia de hectáreas (millones)	Potencias de aportar a la frontera agrícola
Granjas avícolas	28,2	72 %
Granjas porcícolas	27,8	71 %
Ganadería bovina para carne	27,1	69 %
Ganadería para leche	27,1	69 %

Fuente: elaborado por Pastrán (2021), a partir de datos del Ministerio de Agricultura.

Entre esos productos, la palma de aceite tiene un potencial de exportación importante, y el mercado norteamericano es uno de los más interesados en recibirla. Los gráficos 1 y 2 muestran la diversificación de productos agrícolas que tienen el potencial de ser explotada y que permitirían dinamizar la economía al no depender de un solo producto, como fue en la época de la bonanza del café.

3.4.2. Políticas públicas, desarrollos legislativos y productividad agrícola

A pesar de que se han ido esbozando a lo largo de este capítulo, este apartado tiene como propósito hacer un repaso por los recientes desarrollos legislativos y las políticas públicas para analizar cuál ha sido su impacto en el auge de la productividad del sector agrícola en el país. En lo que respecta a la ganadería y la industria de lácteos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promulgó el Decreto 160 del 23 de mayo de 2022, en el marco de una política pública que permite inyectarle recursos a la cadena láctea bovina en Colombia, sector económico de gran importancia en el país.

Sobre la informalidad de la tierra, este Ministerio expidió en 2021 el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. Este Plan aún no se ha ejecutado, pero en un reciente fallo de la Corte Constitucional se aclararon dudas con respecto a la prescripción de los baldíos que tiene el país. En la Sentencia SU-288 de 2022, la Corte Constitucional prohíbe la entrega de baldíos vía prescripción adquisitiva de dominio y ordena a la Agencia Nacional de Tierras a levantar la base de datos de los baldíos prescritos que han sido obtenidos indebidamente.

La Corte Constitucional, exhortó además al Gobierno a definir el catastro multipropósito y al Minagricultura a ejecutar el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (DeJusticia, 2022). Cabe destacar que los casos sobre baldíos fallados por los jueces desde la Ley 160 de 1994, en un 89 % han beneficiado a las poblaciones campesinas, de acuerdo con la comisión de seguimiento creada con la Sentencia T-488 de 2014.

Con respecto a los insumos, el Congreso de la República promulgó la Ley 2183 de 2022, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios. Esta Ley tiene como propósito crear plataformas digitales para la comercialización de los insumos y dinamizar las interacciones comerciales de los pequeños productores. Debido al alza de estos, el Min-Agricultura determinó que devolverá el 20 % del valor de los insumos a pequeños agricultores (Infobae, 2022).

3.5. Relación jurídica-económica de la agricultura familiar en Colombia: apuntes finales

El estudio que realizaron Jiménez, Abbott y Foster (2019) indica que la productividad agrícola en Colombia depende de las regulaciones y las circunstancias económicas. Por lo tanto, existe una relación económica-jurídica indispensable entre las decisiones que se toman para mejorar la productividad de los pequeños campesinos. Está demostrado que un determinante crucial del crecimiento agrícola, y por ende del crecimiento económico, es la productividad, motivo por el cual la política agrícola debe tender en esa dirección. En resumidas cuentas, los factores que intervienen en la productividad, y los obstáculos para consolidarla, necesitan la atención de los operadores jurídicos en Colombia y de los diseñadores de políticas públicas, esto con el fin de que la productividad agrícola alcance los niveles deseables para seguir impulsando el desarrollo económico del país.

Capítulo 4. La planificación y productividad en relación con la agricultura familiar. Análisis y discusión de los planes de desarrollo 2020-2023 de los municipios de la subregión oriental del departamento del Atlántico

Para efectos de esta investigación, se adopta la definición de AF acuñada por el Comité Nacional de Impulso de la Agricultura Familiar (2016, p. 234), según la cual esta:

(...) es la forma de realizar actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras que dependen fundamentalmente del trabajo familiar de hombres y mujeres. (...) presenta una alta heterogeneidad y existe en forma de subsistencia, transición y consolidada. (...) La agricultura familiar es campesina, indígena, afrodescendiente, urbana, periurbana y neorrural.

La siguiente tabla detalla las restricciones y las utilidades que pueden tener las 3 formas en las que se presenta la AF:

Tabla 3. Restricciones y oportunidades de los tipos de agricultura familiar.

Tipología	Restricciones	Oportunidades
AF de subsistencia	Acceso limitado a la tierra y agua. Bajo nivel tecnológico y baja productividad. Ingreso insuficiente para satisfacer necesidades familiares.	Excepcionalmente con salida agrícola y gran apoyo externo. Autoconsumo y seguridad alimentaria. Empleo rural no agrícola. Capacitación para mejorar la inserción laboral y migración.
AF en transición	Controla recursos naturales con limitaciones. Alta dependencia del sector público, ONG. Barreras de entrada para integrarse a cadenas rentables; bajo capital propio y limitado acceso a financiamiento; poca capacidad de gestión; mediocre nivel tecnológico. Aislamiento de la PYME agrícola más eficiente y de agentes mercados más modernos.	Mejoramiento en el acceso a recursos naturales (riego). Ruptura de las barreras de entrada a mercados. Integración a la PYME agrícola en alianzas comerciales. Contratos de producción con agroindustrias y exportadoras.
AF consolidada	Dependencia del sector público o asistencia privada (ONG). Cierta inflexibilidad para el cambio. Debilidades en la gestión.	Articulación más directa y estable con los mercados. Mayor autonomía. Capitalización de excedentes y ampliación de la base productiva.

Fuente: tomado de Soto, Rodríguez y Falconi (2007)

En el capítulo 2 se explicaron los inconvenientes de esta clasificación. Sin embargo, sigue siendo útil para entender cuál es el panorama actual de la AF en Colombia. La FAO y el Banco Interamericano de Desarrollo en 2007 establecieron que en la región suramericana el segmento de subsistencia es el que está más presente, con un 60 % de la producción agrícola, mientras que el segmento en transición es del 28 % y el de agricultura consolidada solo el 12 %. En contraste, el estudio de Maletta (2011) estableció que en Colombia el 80 % de este tipo de agricultura es de subsistencia, por lo que existen aún muchos problemas estructurales relacionados con el desarrollo del agro en los pequeños agricultores colombianos.

Es importante destacar que el ejercicio de sondeo para establecer cuál es el panorama actual de la agricultura familiar en modalidad de subsistencia no se ha hecho. La información a la que se puede acceder es del Censo Nacional Agropecuario hecho en 2014 e investigaciones particulares que remiten a este censo. Por este motivo, las conclusiones son parciales y es necesario presionar al Estado para que ejerza labores estadísticas y de censo, de tal manera que los análisis puedan ser con datos actuales.

Es así como en medio de estas dificultades y panorama, en este capítulo, se exponen los principales resultados derivados del análisis de la productividad de la agricultura familiar desde los planes de desarrollo 2020-2023 como instrumentos de planificación administrativa en los municipios de la subregión oriental del departamento del Atlántico: Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera.

La revisión y análisis, en un primer lugar, busca mostrar cuál es la situación actual de la AF en los 4 municipios a la luz de las políticas de desarrollo que se han implementado en cada uno, en términos de proyectos de productividad, competitividad y participación de los productores. Se analizaron cada uno de los lineamientos estratégicos que se diseñaron en cada plan de municipio y se cotejaron con los objetivos y preguntas que orientaron la investigación. En segundo lugar, quiere definir el grado de articulación existente entre las estrategias o proyectos contenidos en el plan de los citados municipios con las condiciones y particularidades de cada territorio.

Como está expuesto en el capítulo 1, el plan de desarrollo municipal es expedido por el Concejo Municipal y propuesto por el alcalde. Este tipo de planificación administrativa permite orientar la administración del municipio basado en establecer metas, objetivos, estrategias y acciones concretas destinadas a ejecutarse en un periodo de 4 años.

Los apartados de este capítulo están divididos por cada plan de desarrollo, a efectos de tener un análisis más detallado del instrumento. A su vez, cada apartado correspondiente al plan de desarrollo municipal tiene unos acápites que responden a las preguntas y los objetivos propuestos al inicio de la investigación:

a) caracterizar la situación de la productividad agrícola de la AF en los 4 municipios focalizados; b) identificar los lineamientos, objetivos y acciones que direccionan los programas y los proyectos en materia de AF en los 4 municipios focalizados; c) describir cómo es la articulación de los programas y proyectos orientados al fortalecimiento de la AF en estos municipios con las necesidades, desafíos y problemáticas asociadas a la productividad del sector agrícola en el Departamento del Atlántico; d) Conocer la participación ciudadana, especialmente, de los productores agrícolas como actores centrales en el proceso construcción de los planes de desarrollo municipal de acuerdo a lo establecido en los planes revisados.

4.1. Caracterización de la agricultura en el Atlántico

En 2016, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) reportó que, a pesar de que el 50 % del departamento del Atlántico tiene tierras donde se puede cultivar y que están en capacidad para ser explotadas por la industria agropecuaria, los sectores de la agricultura y ganadería tienen presencia en el departamento en un 73 %. Es decir que la tierra está siendo sobreutilizada, un panorama que se enuncia disímil al nacional, donde se constató que existía una subutilización de la tierra (ver capítulo 3). Es un panorama extraño en todo caso, teniendo en cuenta que las principales actividades económicas del departamento están en cabeza de los sectores industrial y comercial. Esta sobreutilización, de acuerdo con el diagnóstico de 2016, podría poner en riesgo la sostenibilidad del suelo y la conservación de los recursos naturales. Los principales cultivos son algodón, ajonjolí, yuca, maíz y frutas. En el área pecuaria existe una presencia predominante de ganadería extensiva. Así, el Atlántico era el segundo departamento con más problemas relacionados con el uso del suelo, aventajado solo por Sucre. La siguiente tabla sintetiza el uso inadecuado:

Tabla 4. Uso inadecuado del suelo en el departamento del Atlántico.

	Uso que se le debe dar	Uso actual
Tierras arables (uso agropecuario)	56,1 % (186.062 hectáreas)	73,8 % (244,826 hectáreas)
Tierras no arables (agroforestales) y para conservación y protección	31,6 % (104.774 hectáreas)	14,5 % (48.014 hectáreas)

Fuente: tomado de IGAC (2016).

El Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023 (Gobernación del Atlántico, 2020a) afirma que el sector rural está atravesando una situación socioeconómica complicada: “sumidad en bajos niveles de ingreso, carencias sociales y, consecuentemente, bajo nivel de vida” (p. 185). Sin embargo, su potencial en el sector de la agricultura es muy alto, el departamento cuenta actualmente con 4 subzonas hidrográficas que suman los 3.315,67 km². El departamento cuenta con infraestructura para riego en 11 municipios, pero solo está en funcionamiento en 3 municipios: Repelón, Santa Lucía y Manatí. Es de destacar, que ninguno de los municipios focalizados en esta investigación cuenta, entonces, con infraestructura para riego. Más adelante se verá cuál es el diagnóstico particular de cada municipio establecido en sus respectivos planes de desarrollo.

Precisa la Gobernación del Atlántico en el Plan de Desarrollo Departamental que: “A pesar de la alta disponibilidad de agua con que cuenta el Departamento, han dejado de funcionar 18 distritos de riego por factores como sequía de las fuentes de agua o deterioro de los equipos de infraestructura” (Gobernación del Atlántico, 2020a, p. 190). Las UPA en la región son 14.749. A continuación, se hará una caracterización de los cultivos agrícolas más presentes en cada municipio:

Tabla 5. *Cultivos predominantes en Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera, diagnosticados por el Plan de Desarrollo Departamental.*

Municipio	Cultivos predominantes	Infraestructura para procesamiento
Palmar de Varela	Guayaba criolla y yuca industrial.	Sí, tiene una planta que procesa la guayaba de ese municipio y de Sabanalarga, Repelón y Luruaco.
Santo Tomás	Mango	No, la planta que lo procesa se encuentra en Barranquilla.
Sabanagrande	Cebolla de rama, maíz, mango y yuca.	No se dispone de esta información.
Ponedera	Maíz, yuca, tomate, mijo, sorgo, patilla, melón.	Sí.

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de Gobernación del Atlántico (2020a) y Alcaldía de Sabanagrande (2020).

Equipamientos

En el mismo apartado de diagnóstico, el plan departamental establece que la mayoría de los cultivos son consumidos en el departamento y en pequeña proporción son objeto de distribución nacional e internacional. Esto se presenta como una desventaja, en tanto que un desarrollo económico mayor pasaría por comenzar a producir alimentos que tengan calidad exportación y así poder aumentar los ingresos del departamento y de la región (Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021). Adicionalmente, el equipamiento para procesar las cosechas se encuentra en mayor medida en la región metropolitana, sur y central, siendo la oriental —objeto de estudio de esta investigación— la que menos tiene maquinaria para procesar sus cultivos. Ponedera tiene una planta de producción de alimentos para animales y Palmar de Varela tiene una planta procesadora de fruta. Sabanagrande y Santo Tomás carecen de equipamiento de postcosecha. En lo que tiene que ver con los equipamientos de comercialización (central de abasto, plaza de mercado, mercados municipales intermedios, almacenes de granos y centro de comercialización de ganado en pie) los municipios están así: Ponedera no tiene ningún tipo de equipamiento; Palmar de Varela solo tiene almacenes de grano. Santo Tomás no tiene ningún tipo de equipamiento y Sabanagrande tiene una plaza de mercado (Gobernación del Atlántico, 2020a)².

Se concluye que el departamento no tiene suficiente maquinaria para procesar los alimentos que se cosechan ni tampoco redes de comercialización sólida para que estos alimentos lleguen a los consumidores finales. Tampoco cuenta con lugares donde se realicen procesos de investigación y se implementen estrategias de innovación, lo cual resulta de vital importancia para emprender estrategias innovadoras que permitan aportar al crecimiento del país (Buenhombre y Mariño, 2022). En últimas, el desarrollo agroindustrial del departamento se encuentra rezagado.

Asociatividad

El departamento del Atlántico, más allá de las asociaciones sindicales de campesinos, no cuenta con organizaciones de base que estén enfocadas específicamente a adelantar iniciativas productivas agropecuarias que les permita mejorar las condiciones de los cultivos y de los pequeños productores. Esto representa una oportunidad para orientar políticas públicas que se

² Esta información que hace parte del diagnóstico del Plan de Desarrollo Departamental fue tomada de los resultados del Censo Nacional Agropecuario, llevado a cabo en 2014, y actualizado con estudios realizados específicamente en el departamento.

orienten al fortalecimiento de las asociaciones entre agricultores (Buenhombre y Mariño, 2022). Sobre este punto volveremos en el capítulo de conclusiones.

Extensión agropecuaria

Con respecto a la extensión agropecuaria, entendida como la cantidad de productores que hay en el departamento, Ponedera, Palmar de Varela, Santo Tomás y Sabanagrande suman 1.202 productores, siendo las mujeres productoras un porcentaje que oscila entre el 15 y el 20 % (CNA, 2014).

Créditos

A pesar de que las UPA son 14.749, solo el 6,6 % (971) de esas UPA han realizado solicitudes de crédito, siendo aprobadas solo el 3,8 % (559), lo que pone en relieve un panorama desalentador frente al impulso que tienen los agricultores obtener ayudas económicas para hacer crecer sus cultivos y sus proyectos productivos. Es más dramática la situación si se compara con el resto del país, cuyo total de censados arrojó que el 16,3 % solicitó crédito.

Seguridad alimentaria y gestión de riesgos agropecuarios

En términos de cobertura de distritos de riego en el país, el Atlántico para 2018 solo tenía el 16 % del total, cuya tasa de cobertura es de nivel intermedio, lo que juega un papel fundamental para prevenir riesgos agropecuarios como la pérdida de la cosecha por sequías o exceso de lluvias (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018). El Plan de Departamental de Desarrollo 2020-2023 indicaba que Sabanagrande tiene un riesgo alto de sufrir inundaciones en sus áreas agrícolas, lo que afectaría la disponibilidad de los alimentos; Ponedera y Santo Tomás se encuentran entre los municipios con riesgo medio (Gobernación del Atlántico, 2020a).

De manera general, las zonas que más presentan amenazas de lluvias e inundaciones por la ubicación geográfica son la Oriental, Sur y Costera (Gobernación del Atlántico, 2020b). El informe diagnóstico del plan también señala que los pequeños agricultores —entre los que se encuentran los agricultores familiares, aunque no lo indica de manera directa el instrumento de planificación— son los que más sufren con los desastres naturales (intensas lluvias, fuertes veranos son los más comunes), pues no tienen los medios para hacerle frente. Esto impacta directamente en la seguridad alimentaria del departamento, que para 2015 era apenas del 41,2 %, siendo la inseguridad alimentaria del 58,8 % (Gobernación del Atlántico, 2020a). El cambio

climático también ha incidido en el incremento de inundaciones y cambios bruscos de las temperaturas, generando riesgos a los ecosistemas naturales en el departamento (Agencia de Desarrollo Rural, Gobernación del Atlántico, 2019).

Es importante resaltar que, si bien los objetivos del Plan Departamental de Desarrollo están orientados a mejorar la agricultura campesina y familiar, no hay una caracterización del sector rural en el departamento que haga alusión a la AF de manera concreta, sino a la situación en general del sector de la agricultura en la zona. En otras palabras, no está definido qué está entendiendo el plan de desarrollo por AF, cuál es el estado de este tipo de agricultura en el departamento y cuál es la tipología que mayormente se presenta. De acuerdo con la tabla 1 que se introdujo al inicio del capítulo, se puede concluir que la subsistencia es la forma en la que mayoritariamente se presenta la AF: hay una baja o nula asociatividad, poco acceso a agua y bajo nivel tecnológico.

Ahora se pasará a describir la situación concreta de los municipios focalizados para responder a las preguntas que orientan esta investigación que, a la vez, se corresponden con los objetivos trazados en el anteproyecto: a) caracterizar la situación de la productividad agrícola de la AF en los 4 municipios focalizados; b) identificar los lineamientos, objetivos y acciones que direccionan los programas y los proyectos en materia de AF en los 4 municipios focalizados; c) describir cómo es la articulación de los programas y proyectos orientados al fortalecimiento de la AF en estos municipios con las necesidades, desafíos y problemáticas asociadas a la productividad del sector agrícola en el Departamento del Atlántico; d) Conocer la participación ciudadana, especialmente, de los productores agrícolas como actores centrales en el proceso construcción de los planes de desarrollo municipal de acuerdo a lo establecido en los planes revisados.

4.1. Plan de Desarrollo *Somos Progreso y Bienestar 2020-2023 de Sabanagrande*

El presente plan de desarrollo, junto con los que se detallarán en los apartados siguientes, están alineados a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, expedido en el Gobierno de Iván Duque, el cual “busca la inclusión social y productiva” (Alcaldía de Sabanagrande, 2020). Asimismo, se encuentra alineado con lo previsto en el Plan Departamental de Desarrollo del Atlántico 2020-2023 *¡Atlántico para la Gente!*, expedido por la gobernadora Elsa Noguera. Este plan municipal, llamado *Somos*

Progreso y Bienestar y cuyo tiempo de ejecución va de 2020 a 2023, cuenta con tres ejes: un plan estratégico, un diagnóstico y un plan plurianual de inversiones. A su vez, cuenta con 4 dimensiones estratégicas que incluyen todos los sectores del desarrollo, a saber:

- Dimensión estratégica social, la cual incluye los sectores educación, salud y protección, servicios públicos domiciliarios, vivienda, cultura, deporte y recreación, y atención a grupos vulnerables. El objetivo de esta dimensión es la mejoría en las condiciones de vida.
- Dimensión estratégica económica, la cual incluye desarrollo agropecuario, promoción del desarrollo y transporte. El objetivo de esta dimensión es contribuir al desarrollo económico.
- Dimensión estratégica ambiental, la cual contempla el área ambiental y de atención de desastres.
- Dimensión estratégica institucional, en la que se prevé atender asuntos de equipamiento, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y seguridad. El objetivo de esta dimensión es lograr una gestión pública con eficiencia.

Como forma de recuperación de la economía, este plan trazó como política económica a largo plazo la generación de nuevos empleos, y uno de los mecanismos es la creación de proyectos productivos. Esta política tiene mucha relevancia en el contexto de esta investigación, puesto que la generación de proyectos productivos es una pieza clave a la hora de hacer crecer la productividad agrícola. Como se ha dicho anteriormente, el municipio de Sabanagrande hace parte de la zona oriental del departamento, su territorio es plano y cálido, tiene una extensión total de 43 km², de la cual el 95,1 % es rural.

Sobre los riesgos agropecuarios, este plan establece que Sabanagrande se encuentra con un 28,8 % de amenazas de inundaciones y, de ese 28,8 %, el 34 % es zona de alto riesgo. Las líneas estratégicas del plan, que servirán de derrotero para cumplir lo propuesto en este, siguen lo previsto por la Ley 152 de 1994. Adicionalmente, el texto destaca que los planes con enfoque territorial tienen una apuesta por ser de gobierno abierto, es decir, que en el diseño, implementación y evaluación del plan debe estar presente la participación ciudadana.

En lo que respecta a la elaboración y preparación del plan de desarrollo, Terrones (2013) asegura que toda forma de planeación está enmarcada en la participación ciudadana, derecho exaltado por la Constitución Política de 1991. Esto lo que busca es asegurar que las fases de discusión y

construcción del plan trasciendan el proceso técnico establecido en el ordenamiento jurídico colombiano —con sus protocolos, plazos, recursos y trámites burocráticos— y se consolide con un verdadero ejercicio de concertación ciudadana.

El plan de desarrollo de Sabanagrande rescata el elemento de la participación llevándolo a la categoría de “gobierno abierto”. Se establece en el texto del plan que se implementaron 4 mesas de trabajo, las cuales tuvieron la presencia de más de 500 personas de todos los sectores. Si bien esto es positivo y se apega a los fines del estado social de derecho, es impreciso, toda vez que no determina con claridad qué sectores de la población hicieron parte de las mesas de trabajo y si hubo presencia de población campesina o perteneciente a grupos étnicos.

Universalizar la participación es una forma de invisibilizar las necesidades específicas que personas como los agricultores familiares tienen, e impide que se pueda hacer una evaluación más rigurosa del impacto del plan en la vida de los receptores de este. El plan tampoco da cuenta de cuáles fueron las conclusiones de esos diálogos abiertos y qué intereses, necesidades, iniciativas surgen por parte de los ciudadanos, y no solo por parte de la administración. Esto impacta en la gobernanza de la información (Rodríguez-Cruz, 2020), pues es parcial, limitada y escasa la información que el agente planificador, en este caso el alcalde, tuvo en cuenta al momento de elaborar el plan.

Diagnóstico de la agricultura en Sabanagrande

Con respecto a la situación actual de la agricultura en el municipio, se tiene que las UPAS —que hay que recordar hacen referencia a las Unidades de Producción Agropecuaria—, tuvieron este comportamiento:

Tabla 6. *Porcentaje de UPA en aspectos claves de la producción.*

Indicador	Valor
Porcentaje de UPA con acceso a infraestructura	32,36 %
Porcentaje de UPA con acceso a maquinaria	33,42 %
Porcentaje de UPA con acceso a riego	79,06 %
Porcentaje de UPA con acceso a fertilizantes	33,42 %
Porcentaje de UPA con acceso a asistencia técnica	7,63 %
Porcentaje de UPA con acceso a crédito	8,42 %
Porcentaje de UPA con asistencia técnica de buenas prácticas agrícolas	3,42 %
Porcentaje de UPA con asistencia técnica de buenas prácticas pecuarias	2,37 %

Porcentajes de UPA con actividades no agropecuarias	3,42 %
---	--------

Fuente: tomado de Gobernación de Sabanagrande (2020)

Tal como lo establecía el diagnóstico del Plan Departamental de Desarrollo del Atlántico, Sabanagrande tiene falencias en términos de acceso a infraestructura, fertilizantes, créditos y buenas prácticas agrícolas, lo que refleja un precario manejo de la producción de alimentos en el municipio. Ahora bien, con respecto a los cultivos, se tiene que en Sabanagrande los principales cultivos transitorios son el de maíz (496 toneladas) y la cebolla de rama (210 toneladas). El cultivo permanente y más importante es el del mango (600 toneladas), seguido de la yuca (300 toneladas) y el limón (60 toneladas).

En lo que hace referencia al mercado laboral, el plan destaca que el sector de la agricultura cuenta con 22 empresas y 21 empleados, pero no define si son grandes, medianas o pequeñas empresas, qué tipo de relación laboral tienen los empleados con estas y cuál es su naturaleza jurídica. A su vez, en términos de la ejecución de gastos del municipio para el periodo 2019, se tiene que se invirtió solo el 0,4 % (111 millones) del total de la inversión al sector agropecuario, que fue de 29.853 millones, una inversión muy ínfima, que superó únicamente al sector vivienda, con 13 millones.

Es importante destacar que este plan de desarrollo no hace referencia a la agricultura familiar. Se limita a decir vagamente qué es una UAP y habla del sector agropecuario sin desagregar por los tipos de productores. No obstante, sí hace referencia a los pequeños productores, denominación habitual para referirse a los agricultores familiares o al “pequeño campesinado”. El desconocimiento de cuál es la población a la que se les están aplicando las medidas es preocupante, si se tiene en cuenta que los gobernantes deben tener conocimiento detallado y minucioso de cada sector de su territorio en aras de diseñar un plan acorde con la realidad de sus habitantes.

Hasta lo expuesto, el plan ofrece un diagnóstico, pero no problematiza la situación de los agricultores del municipio. No hace referencia al CNA de 2014 ni se conecta con lo establecido en el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico. Esto quiere decir que el plan falla en uno de sus elementos más importantes el cual es la coordinación entre entidades a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Investigaciones acción como la de Arévalo et al (2021) complementan estos vacíos que deja el plan. Más allá de la caracterización del sector agricultor

de Sabanagrande, estos autores diseñaron un plan de capacitaciones en Buenas Prácticas Agrícolas y Seguridad Alimentaria a la población campesina de Sabanagrande, pues, como ya se puso en evidencia en la tabla 6, el porcentaje de UPA con asistencia técnica de buenas prácticas agrícolas apenas supera el 3 %.

Metas del plan de desarrollo en materia de agricultura

En cuanto a la meta trazada para este plan de desarrollo en la dimensión estratégica económica – sector agropecuario, el municipio trazó como objetivo garantizar a cabalidad la seguridad alimentaria, es decir, tener hambre cero, lo que se relaciona con el objetivo de desarrollo sostenible número 2. La última inversión que se hizo per cápita a grupos de agricultores fue en 2014 con 3416 millones. La reinversión a este sector tiene como propósito:

- Actualizar el Registro Único de Asistencia Técnica (RUAT).
- Crear un banco de herramientas agropecuarias para campesinos y campesinas.
- Realizar actualización del plan agropecuario municipal.
- Asistencia técnica a pequeños productores.

Existe una limitación relacionada con la nula caracterización de los agricultores familiares en el municipio, lo que lleva a que las inversiones que ha determinado el plan de desarrollo no tengan en cuenta sus necesidades particulares. Esto se puede explicar con lo que afirman Machado y Botello (2014): en Colombia no se suele hablar de campesino, ni mucho menos de agricultor familiar, normalmente se usa el término *pequeño productor*, y con base en él se orientan y diseñan los programas y políticas públicas.

El plan tampoco tiene un enfoque diferencial, por lo que no se desagregan los datos en torno a qué tipo de pequeños productores, agricultores o campesinos son los que están presentes en el municipio, en términos de raza, género y etnia. Incluso, no hay una descripción de cuántos agricultores hay en el municipio, qué tipo de UPA han configurado, cuál es el estatus jurídico de las tierras que cultivan. En últimas, la información estadística sobre esta población fue una tarea no realizada del plan de desarrollo, aunque sí vale destacar que destinan unos recursos para que dicha caracterización se lleve cabo.

Este plan, en últimas, no entabla un diálogo claro entre la planificación, la productividad agrícola y la agricultura familiar. La planificación se queda corta porque la caracterización de la

población agricultora, de sus contextos, potencialidades y carencias no es rigurosa, se brindan panoramas generales que poco ayudan a delimitar estrategias enfocadas a mejorar sus condiciones de vida.

La productividad está aislada de la planificación administrativa, puesto que las metas e inversiones que destina plan al desarrollo agropecuario, además de que no hacen eco de los problemas con la caracterización de la población, se limitan a intervenir en materia de asistencia técnica, sin atender a otros elementos trascendentales como el mercado de trabajo (aludiendo a quiénes trabajan como agricultores familiares, cuántos son, cuál es la diferencia sexual en este trabajo, están empleados o trabajan de manera independiente, etc.), el acceso, uso y tenencia de la tierra (como se ha dicho, no problematiza quiénes tienen la tierra y cuál es la calidad de la tenencia de esta), la infraestructura (no solo en términos de maquinaria, sino de acceso a tecnología) y la asociatividad.

Por último, en lo que respecta a la agricultura familiar, en el plan de desarrollo del municipio se denota el vacío en cuenta a la terminología, precisión y/o apropiación con respecto a de este tipo de agricultura, esto refleja: a) la reciente utilización de agricultura familiar como categoría política y b) el rezago en la priorización del campo colombiano en las agendas de desarrollo.

4.2. Plan de Desarrollo *Construyendo Desarrollo 2020-2023* de Santo Tomás

El Plan de Desarrollo del municipio de Santo Tomás *Construyendo Desarrollo*, ejecutado entre 2020-2023, cuenta con tres apartados principales: diagnóstico de la situación multidimensional del municipio, un plan estratégico y un plan plurianual de inversiones. El texto del plan destaca que las principales actividades económicas, generadoras de desarrollo, son la agricultura y la minería. Es uno de los principales aportantes a la economía nacional en el sector agro, “ya que es el principal productor de cítricos del departamento, aportando así a la creciente economía de exportación de este producto a otros países de Latinoamérica” (Alcaldía de Santo Tomás, 2020).

El plan tiene previstas 3 líneas estratégicas que fueron pensadas para ir en concordancia con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: a) vital, donde se incluyen los aspectos económicos, sociales y culturales; b) valor público, que está relacionado con el fortalecimiento institucional y el buen manejo de los recursos públicos; y c) visión, en la que se

plantea implementar un programa a largo plazo, enfocado en la productividad. En últimas, este plan tiene como objetivo el fortalecimiento agropecuario con desarrollo sostenible.

Por otra parte, sus líneas estratégicas están alineadas con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, expedido en el Gobierno de Iván Duque, y con lo previsto en el Plan Departamental de Desarrollo del Atlántico 2020-2023 *¡Atlántico para la Gente!*, expedido por la gobernadora Elsa Noguera. La coordinación de este plan con el departamental y el nacional es clara, al definir sus líneas de acción basadas en los mismos ejes del plan nacional (equidad, emprendimiento y legalidad) y las retoma a través de lo vital, el valor público y la visión del plan. En ese sentido, sus recursos, estrategias y medidas a implementar están conectadas con la planificación en los distintos niveles de la administración pública (Gutiérrez, 2019).

Sobre la participación ciudadana en la planificación administrativa (Terrones, 2013), el plan de desarrollo destaca que en Santo Tomás están presentes escenarios sólidos de participación ciudadana en el sector agro, pues existen instancias municipales y departamentales presentes en el municipio tales como el Concejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) y el Concejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), los cuales tienen como propósito “desarrollar políticas de formulación de proyectos sostenibles y prevenir situaciones de cambio climático, ambientales y epidemiológicos en el municipio” (Alcaldía de Santo Tomás, 2020, p. 53).

Esto es un reflejo de la presencia de redes de asociatividad, indispensables para la consolidación de la agroindustria (Buenhombre y Mariño, 2022). No obstante este elemento positivo, hay que resaltar que, como se destacó en la revisión del plan de desarrollo de Sabanagrande, la participación ciudadana es mostrada en el plan de manera superficial, como un requisito técnico más, afectando la gobernanza de la información (Rodríguez-Cruz, 2020). El plan establece que se llevaron a cabo mesas de concertación, pero no establece quiénes fueron convocados, cómo fueron las discusiones y qué elementos se rescataron de ahí al momento de elaborar el plan.

Diagnóstico de la agricultura en Santo Tomás

En la etapa de diagnóstico, referido a la línea estratégica vital, se destacó el crecimiento del sector agropecuario, en lo que tiene que ver sobre todo con los cultivos permanentes y transitorios, con un incremento del 8,9 % y 8,1 % respectivamente. A pesar de ese crecimiento,

se reconocen en esta investigación tres problemáticas: a) la contribución en la generación de empleos de este sector sigue siendo un reto importante, comparado con el panorama a nivel nacional (véase sobre este tema Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021); b) del 100 % del área rural dispersa del municipio, 45,5 % se encuentra en situación de pobreza, situación compartida con el resto del país (véase sobre este tema Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016); y c) la agricultura tiene baja productividad y competitividad (Banco Mundial, 2020), relacionados con problemas estructurales como la escasez de capital humano, la poca infraestructura para hacerle frente a los riesgos agropecuarios y la baja rentabilidad de las empresas agropecuarias. Este plan sí hace referencia al CNA de 2014, lo que evidencia una comprensión de la situación global del sector agro en Colombia.

En el municipio de Santo Tomás específicamente, el plan enfatizó en que existe una escasez de titulación de tierras a nombre de los campesinos, además del acceso limitado al agua para sus cosechas, lo que ya había sido alertado en el plan departamental de desarrollo del Atlántico y a nivel nacional, y que desde el siglo pasado ha sido una problemática que deriva de la discusión histórica sobre la tenencia de la tierra (Dorner, 1966). Adicionalmente, existe una alta informalidad de los títulos de propiedad, lo que hace mucho más difícil el proceso de ordenamiento del territorio y la identificación de los proyectos productivos en curso (Alcaldía de Santo Tomás, 2020).

A pesar de la detección de esta problemática, la identificación de la situación del sector rural es limitada en el plan. Hay una desatención de las otras dimensiones de la vida, más allá de la garantía de la vivienda digna, que afectan a las poblaciones rurales. Mientras que del sector urbano se tiene información sobre el porcentaje de calles pavimentadas, el acceso a servicios públicos y la zonificación del suelo, del sector rural solo se sabe que está compuesto por dos veredas y que el servicio de energía es prestado a solo el 45 % de la población rural, sin identificar los aspectos referenciados en el sector urbano. En lo que hace referencia a la agricultura familiar, como categoría no está presente en el plan. Se asocia con los campesinos y pequeños productores.

En el ámbito de la comercialización Santo Tomás también presenta barreras, pues sus productos se insertan muy poco a los mercados nacionales e internacionales, debido a las debilidades en el tratamiento logístico: falta de infraestructura, baja calidad de los servicios de transporte, redes de

carretera en mal estado (solo el 25 % de todas las carreteras en Colombia se encuentra pavimentada), lo cual afecta “principalmente a las economías campesinas, cuyos ingresos dependen de los excedentes que usualmente comercializan en las cabeceras municipales” (Alcaldía de Santo Tomás, 2020, p. 53). Sobre la gestión de riesgo, el plan precisa que es necesario implementar una estrategia en este sentido, para evitar los riesgos derivados al impacto del cambio climático y a la debilidad en el proceso de comercialización de los cultivos (Alcaldía de Santo Tomás, 2020).

Metas del plan de desarrollo en materia de agricultura

El plan se plantea diseñar una estrategia de gestión del riego para mitigar los riesgos asociados al cambio climático y a las debilidades del sector agricultor en el municipio. A su vez, plantea una inversión de 40.000 mil millones. Sin embargo, no son claras las destinaciones específicas que tendrá ese dinero y cómo se llevará a cabo.

El plan de desarrollo realiza un rastreo riguroso de la situación de la agricultura en el municipio, lo que resuena con lo encontrado en la revisión de la literatura y contrasta con la limitada caracterización evidenciada en el plan de desarrollo de Sabanagrande. Entonces, referente al objetivo de la caracterización de la productividad agrícola, lo cumple casi a cabalidad, solo le hace falta referirse expresamente a la AF, lo que sigue siendo una debilidad de la planificación administrativa a nivel nacional, departamental y municipal. En lo que respecta a los programas y proyectos que orientarán el fortalecimiento de la AF, el plan es muy débil, pues a pesar de que existe un diagnóstico riguroso de la situación del sector en Santo Tomás y a nivel nacional, no hay claridad sobre la ejecución de los dineros públicos que concrete los planes de mejora de las problemáticas.

Lo anterior quiere decir que la planificación administrativa, la productividad agrícola y la agricultura familiar no están bien relacionadas en el plan de desarrollo, lo que debilita la creación de estrategias concretas para mitigar la problemática que el plan hizo muy bien en identificar. La planificación administrativa ofrece un diagnóstico riguroso, pero no presenta una ejecución de los recursos clara que ayude a resolver los problemas que enfrenta el sector del agro en el municipio. Adicionalmente, la ausencia de información de la administración municipal en cuanto a quién es un agricultor familiar, cuáles son sus rasgos diferenciales y de qué manera están

presentes en el territorio refleja la falta de rigurosidad en el análisis de las necesidades de los gobernados.

La productividad agrícola está presente como una aspiración a una política pública aislada. Los factores que generan productividad están bien identificados: tenencia de la tierra, infraestructura, competitividad, asociatividad, etc., pero precisamente es solo una aspiración pues no se concreta en las metas trazadas por el plan. Por último, como hay falencias en la planificación y los determinantes de la productividad están identificados sin caracterizar meticulosamente a la población agricultora, no es posible evidenciar un compromiso de este plan de desarrollo con la agricultura familiar, ni la presencia de líneas estratégicas tendientes a mejorar las condiciones de este sector, a pesar de que es una potencia agrícola en el departamento del Atlántico.

4.3. Plan de Desarrollo *Gestión Social para la Comunidad 2020-2023* de Palmar de Varela

El Plan de Desarrollo del municipio Palmar de Varela *Gestión Social para la Comunidad*, que será ejecutado entre 2020-2023, cuenta con cuatro líneas estratégicas: desarrollo social, desarrollo económico, ambiente y gestión del riesgo, y buen gobierno. A su vez se divide en tres grandes apartados: diagnóstico, plan estratégico y plan plurianual de inversiones. Por otra parte, sus líneas estratégicas están alineadas con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, expedido en el Gobierno de Iván Duque, y con lo previsto en el Plan Departamental de Desarrollo del Atlántico 2020-2023 *¡Atlántico para la Gente!*, expedido por la gobernadora Elsa Noguera.

Es reconocido como un municipio dormitorio, pues una gran parte de su población realiza sus actividades laborales en Barranquilla (capital del departamento). La población rural de Palmar de Varela es del 2 % de un total de 50.000 habitantes y tiene una concentración de solo el 4,2 % de las personas en su área rural, es decir 1.204 personas (Alcaldía de Palmar de Varela, 2020). Adicionalmente, las personas en situación de pobreza multidimensional que habitan en el área rural son del 54,4 %. El sector rural depende en todos los ámbitos (comerciales, burocráticos-estatales, alimentarios y de servicios públicos) del sector urbano. En cuanto al servicio de agua potable y saneamiento básico, el sector rural presenta una cobertura de tan solo el 2,57 %, por lo que se abastecen de un pozo, lo que presenta una gran problemática frente al sector agricultor.

En cuanto a la participación ciudadana en el plan, es destacable que el plan menciona expresamente las organizaciones comunitarias que hicieron parte de las discusiones en las mesas de trabajo: Juntas de Acción Comunal, Asociaciones Campesinas, Comités Cívicos, Asociación de Mujeres, Asociación de Madres Comunitarias, Defensa Civil, Asociación de la Tercera Edad, Consejo Territorial de Planeación, Consejo de Desarrollo Rural, Asociación de Mujeres Campesinas y Plataforma de Juventud.

La presencia de estos sectores da cuenta de un compromiso con la diversificación de las voces y perspectivas sociopolíticas en las fases de socialización y construcción del plan, lo que refleja el respeto por lo establecido en la Constitución Política de 1991. Es el único plan que presenta esta robustez en cuanto a la participación, lo que claramente se refleja en el diagnóstico y trazado de metas del plan. Así, es posible anticipar que la planificación administrativa estuvo bien encausada y se garantizó la gobernanza de la información (Rodríguez-Cruz, 2020).

Diagnóstico de la agricultura en Palmar de Varela

En el municipio hay presente una cooperativa que ejecuta, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “proyectos de yuca industrial, mejoramiento del limón, pacto agrario (ganadería y hortalizas), y la presentación de proyectos a la A.D.R. para la sustitución del cultivo del limón, como la ganadería, gallinas ponedoras, cultivos de pancoger y riego para la guayaba” (Alcaldía de Palmar de Varela, 2020, p. 92). El municipio cuenta con una procesadora de mango; la yuca se comercializa con la empresa Ingredion y es procesado en una planta que queda ubicada en el municipio donde elaboran con ella bocadillo y mermelada, pudín de harina de guayaba. Aunque no establece exactamente el número, asegura que un “alto porcentaje son propiedad de los pequeños y medianos productores”.

A pesar de este alentador panorama, este sector presenta baja rentabilidad en el municipio. Una de las dificultades encontradas que necesita mayor atención es la falta de agua en las zonas productivas, la disminución de las áreas explotables, la producción es solo para consumo interno (predomina sobre todo la agricultura de subsistencia) y no hay una proyección de exportación, lo que sería vital para el crecimiento de la industria (Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021). La caracterización del territorio es el siguiente:

El área total del municipio es de 9.400 hectáreas, de las cuales, 5.267 has pertenecen al área rural. El 85% de los predios rurales están dedicados a la agricultura, combinada con ganadería de doble propósito.

En cultivos de pan coger: Yuca industrial 15 has, guandú 30 has, habichuela 25 has, melón criollo 6 has, maíz 30 has, plátano 10 has, tomate 5 has, ají topito 5 has, berenjena 5 has y ahuyama 6 has. Igual situación se presenta con los cultivos permanentes – semipermanente, el cultivo de mayor área sembrada es limón con 150 has, le siguen los cultivos de mango con 110 has, guayaba 40 has, níspero 5 has, melón 3 has, patilla 3 has, ciruela 5 has, marañón 5 has, tamarindo 5 has y guanabana 1 has. El sector agrícola está dividido en dos zonas: la zona de playas paraíso a orillas del río Magdalena y la loma, y la otra zona que es la parte de tierra firme donde se localizan la gran mayoría de agricultores, en las parcelaciones Marcos Pérez, Limón, Los Bajos, Ciénaga grande, el Bajo, Majagual y Burrusco. (Alcaldía de Palmar de Varela, 2020, p. 93).

Como se dijo, la agricultura que prevalece es la de subsistencia, pues “su producción no obedece a ningún esquema de planificación o política de producción; el pequeño y mediano productor espera la temporada de lluvia para sembrar los productos tradicionales con las mismas técnicas” (Alcaldía de Palmar de Varela, 2020, p. 93). No hay una referencia explícita a los agricultores familiares, se usa el término *pequeños productores* (Machado y Botello, 2014). Sí se hace una referencia al tipo de agricultura que maneja y a la forma en que cosechan, lo que, en términos de delimitación de este grupo poblacional, es mucho más específico, si tenemos en cuenta la ofrecida en los dos anteriores planes revisados.

Metas del plan de desarrollo en materia de agricultura

Para el sector de la agricultura, el plan de desarrollo trazó como meta “Implementar el plan agropecuario municipal con inclusión social y participativo, con todos los productores agropecuarios del municipio para la identificación de necesidades y elaboración de los proyectos a ejecutar durante los cuatro años de gobierno” (Alcaldía de Palmar de Varela, 2020, p. 171). Este objetivo se encuentra relacionado con el ODS 8 *Trabajo decente y crecimiento económico*. El objetivo de este plan (asociado con el indicador de bienestar de producción) es lograr que: i) las producciones agrícolas de cadenas priorizadas pasen de ser 1329 en 2019 a 6000 en 2023; y ii) el número de hectáreas sembradas pasen de ser 443 en 2019 a 800 en 2023.

El indicador *inclusión productiva de pequeños productores* tiene como objetivo que: i) la ejecución de proyectos productivos de pancoger pasen de ser 0 en 2019 a 100 en 2023; ii) los productores de yuca industrial y sustitución del limón que tienen apoyo pasen de 0 en 2019 a 200 en 2023; iii) los pequeños productores asistidos técnicamente pasen de ser 400 en 2019 a 1600 en 2023; iv) la conformación de unidades productivas de cría de gallinas ponedoras sea de 0 en 2019 a 20 en 2023; v) los procesos productivos beneficiados en producción de hortalizas, berenjena, tomate, ají sea de 0 en 2019 a 20 en 2023; vi) las unidades productivas beneficiadas sea de 0 en 2019 a 2 en 2023; vii) las organizaciones capacitadas en buenas prácticas agrícolas sean de 0 en 2019 a 10 en 2023; viii) la dotación de equipos y suministro de insumos sea de 0 en 2019 a 4 en 2023; los servicios de apoyo a mantenimiento de maquinaria sean de 300 en 2019 a 1200 en 2023.

El indicador *infraestructura producida y comercialización* tiene como objetivo que: i) se instaure para 2023 1 distrito de riego que beneficie a 210 predios en el municipio; ii) los pozos profundos construidos sean de 0 en 2019 a 10 en 2023. El indicador *formalización de empleo* tiene como objetivo que: i) las unidades productivas creadas, gracias al servicio de gestión al emprendimiento sean de 0 en 2019 a 12 en 2023; ii) los emprendimientos ya existentes asesorados sean de 0 en 2019 a 15 en 2023; iii) los incentivos otorgados sean de 1 en 2018 a 2 en 2023.

Como se pudo constatar, este plan es muy riguroso en cuanto al trazo de objetivos, diseño de indicadores y metas por cumplir. Abarca casi todos los aspectos principales para tener en cuenta a la hora de mejorar la productividad agrícola en la región. La relación entre planificación administrativa, productividad agrícola y agricultura familiar sí entabla un diálogo en este plan, por al menos dos razones. La primera es que la planificación ofrece un diagnóstico amplio del sector agrícola en el municipio y, a pesar de que presenta las mismas falencias en cuanto a la invisibilización de los agricultores familiares como sujetos políticos relevantes para la planificación, sí presenta una descripción de cómo se desarrolla la agricultura en el sector.

Por otra parte, presenta unas metas claras, acordes a los lineamientos establecidos para que haya productividad (Parra-Peña, Puyana y Yepes, 2021), mencionados en párrafos anteriores. La segunda es que la productividad atiende a la realidad de los agricultores. El municipio, además,

cuenta con infraestructura y esquemas de asociatividad sólidos, elementos relevantes para generar productividad del sector.

4.4. Plan de Desarrollo *La Ponedera que Soñamos* 2020-2023 de Ponedera

El Plan de Desarrollo del municipio Ponedera *La Ponedera que soñamos*, que será ejecutado entre 2020-2023, cuenta con cuatro ejes estratégicos: i) compromiso social; ii) emprendimiento y competitividad; iii) crecimiento sostenible; y iv) transparencia y participación. A su vez se divide en tres grandes apartados: diagnóstico, plan estratégico y plan plurianual de inversiones. Por otra parte, sus líneas estratégicas están alineadas con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, expedido en el Gobierno de Iván Duque, y con lo previsto en el Plan Departamental de Desarrollo del Atlántico 2020-2023 *¡Atlántico para la Gente!*, expedido por la gobernadora Elsa Noguera.

En lo que respecta a la participación ciudadana como elemento de la planificación, este plan contó con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación, el cual se erigió como una instancia de participación comunitaria que no solo estuvo presente en los diálogos en torno a la elaboración del plan, sino que estará presente en la fase de ejecución y evaluación del mismo. Este plan hace mención precisa de los sectores (y sus representantes) que hacen parte del Consejo Territorial de Planeación, integrando a toda la población de Ponedera.

La diversidad de sectores presente en el CTP garantiza la puesta en diálogo de los contextos situacionales de cada fragmento de la población y contribuye a dirigir, de forma focalizada y eficiente, las estrategias y medidas a implementar. A su vez, hicieron parte de las mesas de concertación las organizaciones de base juveniles y ambientales, lo que ofrece una perspectiva de la movilización social sobre las problemáticas que enfrenta el municipio. En ese sentido, la gobernanza de la información (Rodríguez-Cruz, 2020) y la participación ciudadana activa y comprometida (Terrones, 2013) fue garantizada en este plan.

Diagnóstico de la agricultura en Ponedera

La economía del municipio está centrada en actividades primarias y secundarias: ganadería, agricultura, pesca y comercio informal. Sin embargo, la actividad económica principal es la agricultura, ocupando aproximadamente el 70 % de todo el comercio.

A partir de la revisión de este plan, se puede afirmar que es el que mejor está estructurado y tiene mejor rigurosidad en términos de la situación de la agricultura en el municipio. En principio, reporta tener una unidad de oficina UMATA (Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria). Informa además que hay en Ponedera 1.800 campesinos. Adicionalmente, tiene 13 asociaciones de campesinos, siendo el municipio con mayor nivel de asociatividad de los 4 revisados (Alcaldía de Ponedera, 2020), elemento determinante en la productividad agrícola y en la consolidación del sector agricultor (Buenhombre y Mariño, 2022). El plan no hace referencia, en ninguna de sus 252 páginas, a la agricultura familiar, aunque implícitamente está establecido que la tiene en cuenta cuando hace referencia a las UPA y a los pequeños productores (Machado y Botello, 2014).

Tiene un nivel de comercialización bajo, todavía sigue presente el trueque de alimentos y, debido a que no cuenta con una plaza de mercado (Gobernación del Atlántico, 2020), debe comerciar sus cultivos en los municipios aledaños, sobre todo en Barranquilla, donde comercia el 65 % (Alcaldía de Ponedera, 2020). El municipio se encuentra ubicado en la rivera del Río Magdalena, motivo por el cual su tierra es muy fértil y debido a eso se cosechan en su territorio una diversidad de cultivos.

Como los otros municipios revisados, en Ponedera hay inconvenientes que afectan la productividad de los campesinos al no contar con suficiente acceso a agua y a distritos de riego, motivo por el cual no tienen muchos cultivos permanentes. El instrumento de planificación hace referencia a 10 aspectos relevantes para que haya baja o alta productividad agrícola: inclusión productiva, vivienda rural, pobreza multidimensional, asistencia técnica, crédito, fertilizantes, sistema de riego, infraestructura, maquinaria e informalidad de la propiedad.

Sobre inclusión productiva, el plan reporta que hubo en 2018 200 beneficiados con implementos tecnológicos que hicieron posible su inserción social y productiva. El déficit de la vivienda rural en Ponedera es del 61,3 %. Este plan llama la atención sobre la importancia de tener acceso a vivienda digna para hacer crecer el campo y generar productividad, pues sin acceso a ella es muy poco probable que haya desarrollo productivo. A su vez, esto está relacionado con la pobreza multidimensional en el área rural, que en Ponedera es alarmante, pues el 92,6 % de la población rural se halla en situación de pobreza.

Otra cifra alarmante es el porcentaje de UPA con asistencia técnica de buenas prácticas agrícolas, solo en Ponedera la cifra es del 0,2 % (CNA, 2014), valor marcadamente inferior al del Atlántico, que también es muy muy bajo (2,9 %). Con respecto a los beneficiarios de la asistencia técnica, el valor no es mucho mayor, solo el 3,8 % de las UPA fueron beneficiadas en Ponedera (CNA, 2014). A su vez, solo el 2,3 % de los productores accedieron al crédito, lo que sigue siendo un rezago marcado y un obstáculo para el crecimiento del sector. También, en el acceso a maquinarias, la cifra es baja: solo 7,3 % de los productores usan. Sobre las construcciones de uso agropecuario, Ponedera posee el 9 %. Un dato positivo es que casi la mitad de los productores en Ponedera usan fertilizantes (44,7 %) para controlar la llegada de plagas a sus cultivos y así evitar pérdidas. Ahora bien, en relación con el sistema de riego, el 58,8 % del municipio tiene sistema de riego, frente al departamento que solo tiene 45,5 %.

Uno de los aspectos centrales de la agricultura es la tenencia de la tierra, su incertidumbre genera obstáculos para la consecución de la productividad (Dorner, 1966), como se ha enfatizado anteriormente. En Ponedera, la informalidad sobre la tenencia de la tierra es del 63,4 %, es decir, no tienen instrumento registro en Instrumentos Públicos que certifique derecho de propiedad o algún tipo de tenencia.

Metas del plan de desarrollo en materia de agricultura

Sobre el programa de inclusión productiva, el plan tiene pensado: i) realizar festivales del bollo y el frito, con el objetivo de dinamizar el comercio de los pequeños productores rurales; ii) aumentar las asistencias técnicas agropecuarias; iii) actualizar el RUAT; iv) realizar capacitaciones para acceso a crédito; v) elaborar un proyecto para construir un centro de acopio municipal; vi) diseñar un proyecto para construir una plaza de mercado; vii) dotar de herramientas para la actividad agropecuaria.

Es el plan de desarrollo más completo en términos de diagnóstico y de trazado de metas. Sin embargo, sigue teniendo limitaciones en cuanto el enfoque diferencial y en la definición y delimitación de quiénes son los productores (más allá de la suma de 1.800 campesinos) y cómo opera la agricultura familiar en el municipio.

A continuación se presenta una tabla comparativa e integradora en función de los criterios del análisis, es decir, en concordancia, con la pregunta de investigación y objetivos planteados:

Tabla 7. *Tabla comparativa e integradora de los planes de desarrollo examinados*

Plan de desarrollo municipal	Situación de la productividad agrícola de la AF	Lineamientos, objetivos y acciones que direccionan los programas y los proyectos para la productividad de la AF	Articulación de los programas y proyectos de AF con las necesidades, desafíos y problemáticas asociadas a la productividad agrícola del sector	Participación de los productores agrícolas en la construcción del plan de desarrollo municipal
<p><i>Somos Progreso y Bienestar 2020-2023 de Sabanagrande</i></p>	<p>Problemáticas identificadas: Dificultades de acceso a infraestructura, fertilizantes, créditos y buenas prácticas agrícolas.</p> <p>Producción y aportes al sector: Principales cultivos Transitorios: Maíz; cebolla de rama. Permanentes: Mango, yuca y el limón.</p> <p>Asociaciones, organizaciones y empresas relacionadas con el sector de agricultura: Menciona número de empresas y empleados asociados al sector, pero no define si son grandes, medianas o pequeñas empresas.</p> <p>Abordaje/entendimiento de la AF: Si bien no hace referencia a la AF, de manera general, se hace mención de los pequeños productores, denominación habitual para referirse a los agricultores familiares o al “pequeño campesinado”.</p>	<p>Lineamientos estratégicos: Cuenta con 4 dimensiones estratégicas, dentro de las cuales el desarrollo agropecuario se incluye en la dimensión económica.</p> <p>Metas en materia de Agricultura: -Actualizar el Registro Único de Asistencia Técnica (RUAT). -Crear un banco de herramientas agropecuarias para campesinos y campesinas. -Realizar actualización del plan agropecuario municipal. -Asistencia técnica a pequeños productores.</p>	<p>Plantea una política económica a largo plazo la generación de nuevos empleos, y uno de los mecanismos es la creación de proyectos productivos.</p> <p>No se relaciona caracterización de los agricultores familiares en el municipio desde un enfoque diferencial o atendiendo a las particularidades de los productores y su contexto. Esto limita el diálogo claro entre la planificación, la productividad agrícola y la agricultura familiar y cómo éstos contribuyen al desarrollo del sector y de los productores.</p>	<p>Apuesta por ser de gobierno abierto, es decir, con participación ciudadana. Sin embargo, no determina con claridad qué sectores de la población hicieron parte de las mesas de trabajo y si hubo presencia de población campesina o perteneciente a grupos étnicos en la elaboración del plan.</p>

<p><i>Construyendo Desarrollo 2020-2023 de Santo Tomás</i></p>	<p>Problemáticas identificadas: Baja productividad, competitividad y empleo. -Pobreza de la población del área rural dispersa del municipio. -Escasez de titulación de tierras a nombre de los campesinos. - Alta informalidad de los títulos de propiedad. -Acceso limitado al agua para sus cosechas. -Información limitada y escasa sobre calles pavimentadas, el acceso a servicios públicos y la zonificación del suelo, del sector rural.</p> <p>Producción y aportes al sector: Principal productor de cítricos del departamento, aportando así a la creciente economía nacional del sector y la exportación de este producto. Crecimiento del sector agropecuario en lo que tiene que ver con cultivos permanentes y transitorios.</p> <p>Asociaciones, organizaciones y empresas relacionadas con el sector de agricultura: No se relaciona esta información en el plan.</p> <p>Abordaje/entendimiento de la AF: No se hace referencia a la AF como categoría. Se asocia con los campesinos y pequeños</p>	<p>Lineamientos estratégicos: El plan tiene como objetivo el fortalecimiento agropecuario con desarrollo sostenible.</p> <p>Metas en materia de Agricultura: Plantea diseñar una estrategia de gestión del riego para mitigar los riesgos asociados al cambio climático y a las debilidades del sector agricultor en el municipio.</p>	<p>A pesar de que existe un diagnóstico riguroso de la situación del sector en Santo Tomás y a nivel nacional, no hay claridad sobre la ejecución de los dineros públicos que concrete los planes de mejora de las problemáticas.</p>	<p>Existen instancias municipales y departamentales presentes en el municipio tales como el Concejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) y el Concejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA). Desarrollo de mesas de concertación, pero no se especifica quiénes fueron convocados, cómo fueron las discusiones y qué elementos se rescataron. No se relaciona información que dé cuenta de las características y particularidades de un agricultor familiar en el municipio.</p>

	productores.			
<i>Gestión Social para la Comunidad 2020-2023 de Palmar de Varela</i>	<p>Problemáticas identificadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Baja cobertura del servicio de agua potable y saneamiento básico en el sector rural. -Falta de agua en las zonas productivas. <p>La disminución de las áreas explotables.</p> <p>Predomina sobre todo la agricultura de subsistencia y no hay una proyección de exportación.</p> <p>Producción y aportes del sector:</p> <p>Cultivos de pan coger: Yuca industrial, guandú, habichuela, maíz, plátano, tomate, ají topito, berenjena, ahuyama.</p> <p>Cultivos permanentes y semipermanente: el cultivo de mayor área sembrada es limón, seguido del mango, guayaba, níspero, melón, patilla, ciruela, marañón, tamarindo y guanábana.</p> <p>Asociaciones, organizaciones y empresas relacionadas con el sector de agricultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tiene una procesadora de mango; una empresa que comercializa yuca se comercializa y una planta procesadora de bocadillo y mermelada de guayaba. -Cooperativa que ejecuta, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecuta proyectos productivos del sector. <p>Abordaje/entendimiento de la</p>	<p>Lineamientos estratégicos</p> <p>Presenta cuatro líneas estratégicas: desarrollo social, desarrollo económico, ambiente y gestión del riesgo, y buen gobierno.</p> <p>Metas del plan de desarrollo en materia de agricultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se apuesta por un plan agropecuario municipal con inclusión social y participativo. Se trazan objetivos asociados a tres indicadores: bienestar de producción; inclusión productiva de pequeños productores; infraestructura producida y comercialización. 	<p>Si bien para la construcción del plan cuanta con la participación de asociaciones campesinas, trazando las metas del plan según el diagnóstico situacional, no se identifica en el instrumento de planeación, caracterización de los agricultores o se exponen de manera clara proyectos y programas dirigido a fortalecer al sector.</p>	<p>Participaron organizaciones comunitarias en las discusiones y mesas de trabajo: Asociaciones Campesinas, Consejo de Desarrollo Rural, Asociación de Mujeres Campesinas.</p>

	<p>AF: La agricultura que prevalece es la de subsistencia. No hay una referencia explícita a la AF se hace alusión a <i>pequeños productores</i>.</p>			
<p><i>La Ponedera que Soñamos 2020-2023 de Ponedera</i></p>	<p>Problemáticas identificadas: -Bajo nivel de comercialización de los productos. -Limitado acceso a agua y a distritos de riego. -Pobreza multidimensional. -Déficit de vivienda. -Asistencia técnica, crédito, fertilizantes, sistema de riego. -Infraestructura, maquinaria. -Informalidad de la propiedad. -Baja tecnificación y buenas prácticas agrícolas.</p> <p>Producción y aportes al sector: La actividad económica principal del municipio es la agricultura. Su ubicación en la rivera del Rio Magdalena, hace que tenga una tierra muy fértil y se cosechan diversidad de cultivos.</p> <p>Abordaje/entendimiento de la AF: No hace referencia AF, menciona Unidad Productiva Agrícola, UPA y a los pequeños productores.</p>	<p>Lineamientos estratégicos: Cuenta con cuatro ejes estratégicos: compromiso social; emprendimiento y competitividad; crecimiento sostenible; transparencia y participación.</p>	<p>Brinda información sobre el número de productores agrícolas y asociaciones de campesinos. En la planificación se parte de la identificación de los aspectos relevantes que afectan la productividad en el municipio. Resalta la importancia de solventar estas problemáticas para poder crecer el campo y productividad.</p> <p>Presenta limitaciones en cuanto el enfoque diferencial y en la definición, delimitación y características de los productores.</p>	<p>Participación del Consejo Territorial de Planeación, el cual se erigió como una instancia de participación comunitaria</p>

Conclusiones

La planificación de la administración, en lo relacionado con la agricultura, no es una tarea fácil de ejecutar, se deben tener en cuenta muchos factores y están en juegos vidas de personas, animales y recursos naturales. Adicionalmente, gestionar los recursos e implementar los planes pasa por muchas entidades, lo que hace difícil que exista una óptima coordinación a la hora de diseñar las estrategias y ponerlas en práctica. La agricultura familiar en Colombia, a pesar de alimentar a casi el 80 % del país, tiene rezagos importantes. El departamento del Atlántico, y los 4 municipios revisados, no son la excepción, dado el alto margen de fertilidad de la tierra y su potencialidad para ser objeto de explotación agrícola.. Las UPA, término con que en los planes de desarrollo se asocia a la AF, es incompleto y limitado, teniendo en cuenta que la agricultura de tipo familiar es una actividad agrícola-económica mucho más compleja.

En otras palabras, ninguno de los gobernantes de los 4 municipios apropia a la AF como categoría jurídico-política, pero está presente de manera implícita en los planes, a la sombra de figuras legales como la UPA y categorías mayormente aceptadas como pequeños productores o campesinado. En el capítulo 2 se retomaron las discusiones más importantes que se han tenido alrededor del concepto AF y se concluyó que su caracterización debe pasar por las realidades concretas de los países y las subregiones de estos países.

Los 4 planes no prevén una caracterización con enfoque diferencial de los agricultores familiares, en términos de sus orígenes étnico-raciales, así como no se determina a fondo en qué situación de escolaridad se encuentran, más allá de las cifras generales arrojadas por las encuestas nacionales como el Censo Nacional Agropecuario (CNA, 2014). A esta falta de enfoque diferencial se suma la escasa información que existe sobre los niveles de productividad que manejan actualmente los agricultores, no en términos industriales, pero sí en términos de baja escala. Tampoco se trazan los límites entre la agricultura familiar y las grandes industrias.

En esta misma línea, no se denota en los instrumentos de planificación examinados, programas y/o proyectos cuyo objetivo sea la superación de los bajos niveles de productividad de la agricultura familiar. A pesar de este vacío, los 4 planes hacen una caracterización detallada —unos más que otros— del estado actual de la agricultura en sus respectivos municipios. Los que hacen una caracterización más rigurosa son Ponedera y Palmar de Varela, poniendo en evidencia

todos los elementos que hacen indispensable la productividad agrícola, tales como la vivienda, la informalidad de la propiedad rural, la infraestructura, la maquinaria, los agroquímicos, el acceso a créditos y las capacitaciones en buenas prácticas agropecuarias. A pesar de ser tan específicos en el diagnóstico, la ejecución presupuestal del plan se queda corta.

En lo que respecta a los elementos destacables de la revisión de los planes, se tiene que el desarrollo agroindustrial de Santo Tomás es el más avanzado de los 4 municipios. Sin embargo, en cuanto a trazado de metas y claridad en las estrategias, Ponedera y Palmar de Varela van a la avanzada, a pesar de ser municipios más pequeños y con menor desarrollo en el sector de la agricultura. La productividad agrícola tampoco está explícita en los planes, pero sus elementos están presentes, en mayor o menor medida, en cada línea estratégica. La planificación administrativa tiene falencias, sobre todo en la caracterización de la población agricultora y en la determinación de las medidas gubernamentales que se llevarán a cabo para mitigar los flagelos del sector agrícola.

Es importante destacar que, a pesar de que el conflicto armado jugó y juega un papel fundamental en el entendimiento del agro en el país, ninguno de los cuatro planes hace mención de ello. La reforma agraria no es una preocupación que tengan los gobernantes de estos municipios, como tampoco figuras como las Zonas de Reserva Campesina. En todo caso, el Atlántico es visto como un productor agrícola menor frente a regiones más imponentes como el Cauca, los Llanos Orientales y Antioquia.

Ahora bien, la investigación que dio como resultado la escritura de esta tesis presenta limitaciones en lo relacionado con la información existente de los municipios analizados. Pudo haber sido más fructífero realizar un trabajo de campo y poder hablar directamente con los campesinos agricultores. Sin embargo, el empleo de técnicas como la entrevista y la observación participante excede lo previsto en esta investigación.

En ese sentido, es necesario seguir desarrollando investigaciones sobre este tema teniendo en cuenta que la literatura especializada, focalizada en la región Caribe, es escasa, y existen vacíos en materia de planificación. Los planes municipales y el plan departamental no evidencian acciones concretas dirigidas al apalancamiento de la agricultura familiar en los municipios de la subregión oriental del departamento del Atlántico, lo que impacta negativamente en la productividad agrícola.

Este panorama, da cuenta de la necesidad y oportunidad para investigar y proponer ideas creativas e innovadoras basadas en la generación de nuevo conocimiento, que impacten en las conciencias jurídico-políticas de los gobernantes y que, en futuros planes de desarrollo, puedan hablar con propiedad de la agricultura familiar.

Teniendo en cuenta la revisión de todos los documentos de planificación administrativa reseñados con anterioridad, la literatura especializada y los documentos de organismos internacionales, se concluye que la AF es una actividad económica que es constantemente dejada en un segundo plano y condenada a la pobreza multidimensional. La población rural sigue teniendo los más bajos niveles de vida y el acceso a los recursos públicos básicos es precario, no obstante, constituye un sector con un gran potencial, el cual, siendo gestionado a partir de una debida planificación, cuenta con la vocación de generar mayores niveles de productividad.

Es importante remarcar, que frente a los desafíos que implican el abordaje de la dinámica del agro y en particular de la AF, los gobernantes locales, a partir de las barreras legales, administrativas y presupuestales, cuentan con un limitado margen de maniobrabilidad, por lo que en este sentido no es menos cierto, que resulta necesaria la intervención de las instituciones del orden nacional con el propósito de generar cambios estructurales, como bien pudiera ser la apuesta por una reforma agraria que dignifique la propiedad rural y brinde las condiciones necesarias para su producción.

Las políticas públicas deben estar orientadas a fortalecer el catastro multipropósito, a incluir el enfoque diferencial en los proyectos y programas dirigidos a las y los agricultores familiares. También deben orientar a fortalecer la asociatividad, dignificar el quehacer diario del trabajador del campo, que ya la literatura los ha resaltado como de los principales factores con mayor incidencia en la productividad agrícola, y que comúnmente son asumidos como asuntos accesorios.

La formalización de la tierra y la puesta en producción de los baldíos son otras de las apuestas que las administraciones entrantes deben comenzar a ejecutar para lograr que el campo colombiano produzca y haga crecer la economía del país, dicho objetivo, por supuesto, supone superar las iniciativas transitorias y excesivamente localizadas, y empujar una acción colectiva que oriente una verdadera política de estado. Afortunadamente los planes de desarrollo, en sus niveles nacional, central y sectorial son un buen comienzo.

Referencias bibliográficas

- Libros, capítulos de libros y artículos:

- Acevedo-Osorio, Á. y Martínez-Collazos, J. (comps.). (2016). *La agricultura familiar en Colombia: estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Acevedo-Osorio, Á., Santoyo-Sánchez, J. S., Guzmán, P., y Jiménez-Reinales, N. (2018). “La Agricultura Familiar frente al modelo extractivista de desarrollo rural en Colombia”. *Gestión y Ambiente*, 21(2Supl), pp. 144-154.
- Acosta, S., y Arias, J. (2020). Capacidades estatales: un análisis para la construcción de Estado y Paz en Florida y Pradera (Valle). *Revista Estudios Sociojurídicos*, 22(2), pp. 1-30. <https://doi.org/https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridico/a.7988>
- Agencia de Desarrollo Rural, Gobernación del Atlántico. (2019). *Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial*. <https://acortar.link/51JtJI>
- Agencia de Desarrollo Rural, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Gobernación del Atlántico, (2019). Plan integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial.
- Akram-Lodhi, H. A. y Kay, C. (2009). *Peasants and Globalization: political economy, rural transformation and the agrarian question*. Londres: Routledge.
- Albán, Á. (2011). “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. *Revista de Economía Institucional*, 13(24), pp. 327-356.
- Alpha, A. y Castellanet, C. (2007). “Défendre les agricultures familiales: lesquelles, pourquoi?. Résultats des travaux et du séminaire organisé par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD”. París: Coordination SUD. <https://acortar.link/QZBndT>
- Alzate, S. A. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. En *Revista Forum* 1 (1), pp. 95-111).

- Arévalo, P., Arrieta, C., Rodríguez, K. y Caballero, J. (2021). “Fortalecimiento productivo de unidades agrícolas del Municipio de Sabanagrande”. [Trabajo de investigación del Programa Ingeniería Industrial]. Universidad Simón Bolívar.
- Arnáez Arce, V. (2014). “Planificación participativa y actuación de las administraciones públicas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, (99), pp. 369-386.
- Astori, D. (1984). *Controversias sobre el agro Latinoamericano: un análisis crítico*. Buenos Aires: CLACSO.
- Balcázar Vanegas, A., López, N., Orozco, M. L. y Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Cepal.
- Banco de Desarrollo de América Latina [CAF]. (2021). “La necesidad de aumentar la productividad del agro colombiano”. 26 de abril, <https://acortar.link/URYcof>
- Banco Mundial (2020). *Harvesting Prosperity: Technology and Productivity Growth in Agriculture*.
- Banco Mundial. (2020). “Los sistemas agropecuarios y alimentarios de América Latina y el Caribe están listos para una profunda transformación”. 12 de noviembre, <https://acortar.link/IE40np>
- Baquero, Z., Carreño, N. y Merchan, J. (2019). “La agricultura familiar agroecológica, una estrategia de desarrollo rural incluyente. Una revisión”. *Temas agrarios*, 24(2), pp. 96-107.
- Berry, A., y Cline, W. (1979). *Agrarian structure and productivity in developing countries: a study prepared for the international labor office within the framework of the world employment program*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Buenhombre, M., y Mariño, G. (2022). “Asociatividad como estrategia de productividad y competitividad del sector agrícola”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(98), pp. 619–633. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.98.15>
- Calle, A., Zea, C., Soledispa, X. y Quimi, L. (2018). La gestión pública fundamentada en la planificación estratégica con impacto en la ciudadanía. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, pp. 1-32. <https://acortar.link/PCtGe9>

- Canal, M. (2020). “Planificación y administración pública: entre lo desable y lo posible”. En J. Rincón Córdoba, & N. Cabezas Manosalva, *Ordenación del Territorio, Ciudad y Derecho Urbano. Competencias, Instrumentos de Planificación y Desafíos* (pp. 290-326). Universidad Externado de Colombia. <https://acortar.link/Z7q3DD>
- Cardona, F., y Zuluaga, H. (2006). “Antecedentes del Presupuesto Público en Colombia”. *Revista Visión Contable* (5), pp. 9-56. <https://acortar.link/y1THFT>
- Castañeda, L. (2019). *El concepto de desarrollo en el marco del derecho administrativo territorial. caso: RAPE - Región Central*. [Tesis de maestría]. Bogotá: Universidad del Rosario. <https://acortar.link/QYxqEa>
- Censo Nacional Agropecuario [CNA]. (2014). Informe del DANE. <https://acortar.link/4zF3az>
- CEPAL. (2015). “Mayor productividad agrícola y valor añadido serán claves para que América Latina y el Caribe enfrente la desaceleración económica”. 30 de octubre, <https://acortar.link/qZ2mxT>
- Chayanov, A. (1974). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Clavijo-Bernal, O., y Castiblanco-Rozo, C. (2018). Reflexiones sobre la pertinencia de modelos multimodales en las áreas rurales: análisis de los principales apoyos públicos para el sector palmicultor colombiano (2000-2017). *Revista Gestión y Ambiente*, 21(2), pp. 122-136. <https://doi.org/https://doi.org/10.15446/ga.v21n2supl.77903>
- Comité Nacional de Impulso de la Agricultura Familia. (2016). “Hacia un programa de agricultura familiar (PAF) en Colombia”. <https://acortar.link/500dVK>
- Contreras, D. (2020). “Los planes de ordenamiento territorial como instrumentos administrativos de concreción de la planificación intermedia: ¿Un escenario articulado o en construcción?”. En J. Rincón Córdoba, & N. Cabezas Manosalva, *Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano. competencias, instrumentos de planificación y desafíos* (pp. 254-285). Universidad Externado de Colombia. <https://acortar.link/zv3mDZ>

- Cornia, G. (1985). “Farm size, land yields and the agricultural production function: an analysis for fifteen developing countries”. *World Development, Philadelphia*, 13(4), pp. 513-534. 10.1016/0305-750X(85)90054-3
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2019*. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Corzo, D., y Cuadra, R. (2021). Participación ciudadana y su incidencia en la planeación territorial. El caso del plan de desarrollo municipal La Paz. Santander. *Identidad Bolivariana*, pp. 1-16. <https://acortar.link/2c0gE5>
- Cosculluela, L. (2001). *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Editorial Civitas.
- Dorner, P. (1966). “Interacciones entre los sistemas de tenencia de la tierra, la distribución del ingreso y la productividad agrícola”. *El Trimestre Económico*, 33(132), pp. 675–685.
- Eichengreen, B., Donghyun, P., y Shin, K. (2011). *When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Elizalde, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. ILPES - CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7285>
- Emanuel-Jara, C., Rodríguez-Sperat, R. y Rincón, F. (2014). “La Agricultura Familiar en el Desarrollo Rural: continuidades y rupturas del paradigma neoliberal en Argentina y Colombia”. *Revista Nera. Núcleo de Estudios, Pesquisas e Projetos de Reforma Agraria. Universidade Estadual Paulista (UNESP)*.
- Engels, F. [1894]. (1950). *The peasant question in France and Germany*. Londres: Selected Works Vol. 2.
- Espitia, W. (2020). *Raíz de la montaña, agricultura familiar en Colombia*. [Tesis de pregrado]. Bogotá: Universidad del Rosario. <https://acortar.link/V4KoOj>
- Estrada, C. (2022). “Alza de precios de insumos para el agro llegó a 29,4 %, con líderes de fertilizantes”. *Agronegocios*, 15 de noviembre. <https://acortar.link/z4eECN>
- Fernández, G. (2001). “Logros de la política exterior de Colombia: 1998-2002”. *Colombia Internacional*, pp. 1-18. <https://acortar.link/i5RNBG>

- Fernández, M., Hernández, C., Ibáñez A. M. y Jaramillo, C. (2012). *Dinámicas provinciales de pobreza en Colombia 1993-2005*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Forero, J. (2010). “Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia”. En J. Forero (ed.), *El campesinado colombiano, entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Galindo, M. y Ríos, V. (2015). Productividad. *Serie de Estudios Económicos, 1*. México ¿cómo vamos?
- Galvis, L. A. (2001). “¿Qué determina la productividad agrícola departamental en Colombia?”. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, Banco de la República.
- García, D. (2019). *Dificultad en el trámite para la aprobación de vigencias futuras excepcionales en las entidades territoriales*. [Tesis de maestría]. Bogotá: Universidad Militar de Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/32385>
- Gliessman, S., (2002). *Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible*. CATIE, Turrialba, Costa Rica.
- Gómez Tatis, D. L. (2013). Hacia el fortalecimiento de capacidades de gestión pública en un escenario de posconflicto en San Jacinto (Bolívar), Montes de María, Caribe colombiano. *Equidad y Desarrollo, 1*(20), 211-228.
- Grisa, C. y Sabourin, E. (2019). *Agricultura Familiar: de los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. No. 15. Santiago de Chile. FAO. 19 p. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
- Grosso Rincón, C. (2009). “Desarrollo histórico y ámbito de la planeación en Colombia”. *Administración & Desarrollo 37*(51), pp. 39-58. <https://doi.org/10.22431/25005227.350>
- Gutiérrez, K. (2019). *Coordinación de entes territoriales y modernización del estado colombiano un estudio de caso sobre la eficacia de la región administrativa de planeación especial región central (RAPE-RC) en el ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá - Sabana*. [Tesis de Maestría]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://acortar.link/MiL3ns>

- Guzmán, E. y Molina, M., (2013). *Sobre a evolução do conceito de campesinato*. 2a ed. San Pablo: Expressão Popular.
- Ibañez, A. (2016). “El proceso de paz con las FARC: ¿una oportunidad para reducir la pobreza rural y aumentar la productividad agropecuaria?”. *Revista de Ingeniería*, (44), pp. 8–13.
- Ibarra, J. (2007). “Reflexiones sobre el Ordenamiento Territorial en Colombia”. *Revista Justicia Juris*, 7, pp. 37-45. <http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/1071>
- Infobae. (2022). “El Ministerio de Agricultura reembolsará el 20 % del valor de los insumos a pequeños cultivadores: cómo acceder al subsidio”. 17 de noviembre, <https://acortar.link/Iwg7QU>
- Martín, S. (1966). “Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la Planificación Administrativa”. *Revista de Administración Pública* (50), pp. 111-143. <https://acortar.link/AbUfrI>
- Martínez, P. (2014). *La planificación y la gestión interescalar municipal y metropolitana. Casos Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente*. [Tesis de maestría]. Cali, Universidad del Valle. <https://acortar.link/OJpn8m>
- Martínez-Damián, M. A., y Martínez-Damián, M. T. (2013). “La productividad total de factores en la agricultura y horticultura mexicana: 1991-2005”. *Revista Chapingo Serie Horticultura*, 19(3), 355-366.
- Más Colombia. (2022). “‘Es cada vez más difícil conseguir y mantener mano de obra en el campo’: Experto”. 2 de mayo, <https://acortar.link/gnSzEB>
- Máttar, J. y Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPAL. <https://acortar.link/Bgcvxh>
- Maurer, H. (2011). *Derecho administrativo. Parte General*. Madrid: Marcial Pons.
- Mejía, A. (2018). *Descomposición de la brecha de género en productividad agrícola: evidencia para Colombia*. [Tesis de maestría, Universidad de los Andes].
- Jiménez, A. R. (2012). *Política agraria y postración del campesinado en Colombia*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

- Jiménez, M., Abbott, P., y Foster, K. (2019). “Measurement and Analysis of Agricultural Productivity in Colombia”. *Ecós de Economía, a Latin American Journal of Applied Economics*, 22(47), 5–38.
- Leff, E. (2002). *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. CDMX: Siglo XXI Editores - PNUMA.
- León, A., Hincapié, L., y Villa, G. (2016). “Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia Latinoamericana. *EURE*, pp. 205-224. <https://acortar.link/7XWqaj>
- Leporati, M., Salcedo, S., Jara, B., Boero, V. y Muñoz, M. (2014). “La agricultura familiar en cifras”. En S. Salcedo y L. Guzmán, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*, pp. 17-34. <https://acortar.link/Pdo02Q>
- Londoño, A. L. G., & Ossa, J. A. G. (2008). La gerencia pública local en Colombia. Un asunto de continuidad política en la administración pública municipal. *Revista Ciencias Estratégicas*, 16(19), 65-78.
- Londoño, C. (1998). “La apertura económica en Colombia”. *Pensamiento Humanista*, pp. 41-51. <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/7755>
- Lopera, M. (2014). “Aspectos Históricos y Epistemológicos de la Planificación para el Desarrollo”. *Revista Gerencia y Políticas de Salud* 13(26), pp. 28-43. <http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v13n26/v13n26a03.pdf>
- López, J. (2010). *Planificación y gestión pública. Formulaciones, exploraciones y experimentaciones desde la teoría y el método*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar>
- Losch, B. (2016). “Las agriculturas familiares: en el corazón de la historia de las agriculturas del mundo”. En J. M. Sourisseau (ed.), *Las agriculturas familiares y los mundos del futuro*. San José de Costa Rica: IICA - Agencia Francesa para el Desarrollo. <https://acortar.link/9MLr25>
- Lozano-Espitia, I. (2016). “El papel de la infraestructura rural en el desarrollo agrícola en Colombia”. *Coyuntura económica: investigación económica y social*, 66(1), pp. 107–147.

- Machado, A. (1999). “La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario”. *Cuadernos de Economía*, 18(31), pp. 237-279.
- Machado, A. y Botello, S. (2014). *La Agricultura Familiar en Colombia*. Serie Documentos de Trabajo N° 146. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago.
- Machado, A. y Botello, S. (2014). *La Agricultura Familiar en Colombia*. Serie Documentos de Trabajo N° 146. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago.
- Machado, Absalón, Vargas, Carlos (2011). Propuesta de Investigación sobre la eficiencia y Productividad en la Pequeña Propiedad Rural en Colombia. Documento elaborado para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Bogotá.
- Maletta, H. (2011). *Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América*. <https://acortar.link/W7S1R0>
- Mantilla, L. (2015). *La Planificación Ambiental en Colombia*. [Trabajo de grado de maestría]. Bogotá: Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/9447>
- Manzanal, M y Neiman, G. (2010). Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos. (pp. 223 - 241). Buenos Aires: CICCUS.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2018). *Estrategia de Política Pública para la gestión integral de riesgos agropecuarios en Colombia*. Bogotá: Banco Mundial, FAO, IICA, Gobierno de Colombia. <https://acortar.link/CrVz7d>
- Mora, E. (2021). “Disminución de mano de obra joven en zonas rurales de la región caribe colombiana y su impacto en el desarrollo agrícola”. Tesis de pregrado, Colegio de Estudios Superiores de Administración, Bogotá, Colombia.
- Morcillo, P. (2007). *Derecho urbanístico colombiano. Historia, derecho y gestión*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Murmis, M. y Giarraca, N. (1999). “Carlos Marx y el análisis del agro: una introducción”. En *Revista estudios rurales*, pp. 43-68. Buenos Aires: La Colmena.

- Nader, R. (2020). “Ley Orgánica de Regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019”. *Advocatus*, pp. 15-37. <https://acortar.link/t8vzp2>
- Núñez, J.; Carvajal, J.C. y Bautista L. A. (2013). El TLC con Estados Unidos y su impacto en el sector agropecuario colombiano: entre esperanzas e incertidumbres. *Revista electrónica de la Facultad de Derecho*, 1, 118-133
- Ojeda-Beltrán, A. (2022). “Plataformas tecnológicas en la Agricultura 4.0: Una mirada al desarrollo en Colombia”. *J. Comput. Electron. Sci.: Theory Appl.*, 3(1), pp. 9–18. <https://doi.org/10.17981/cesta.03.01.2022.02>
- Olivero, A. (2016). *Categorización de factores económicos de habitabilidad en la vivienda popular. Caso Pinar del Río y Villas de San Pablo de la Ciudad de Barranquilla Colombia*. [Tesis de maestría]. Universidad del Norte. <https://acortar.link/Bs9aVI>
- Ortega, L. (1998). Los medios económicos de la administración pública: el régimen de la gestión presupuestaria. En L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco, y L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo, Parte Especial* (pp. 95-106). España: Editorial Ariel S.A.
- Osorio, Á. y Schneider, S. (2020). “Agricultura campesina, familiar y comunitaria: una perspectiva renovada del campesinado para la construcción de paz en Colombia”. *Revista Luna Azul*, 50, pp. 132-155.
- Ospina, S. (2016). “Eficiencia y tamaño del predio agrícola en Colombia”. Artículo de investigación, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Paredes, D. (2020). “Estructura agraria y productividad agrícola en el Norte del Cauca”. Tesis de pregrado, Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Parra-Peña, R., Puyana, R., y Yepes, F. (2021). “Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia más Competitiva”. *Informe Final*, FEDESARROLLO.
- Pastrán, A. (2021). Colombia solo tiene cultivado 17,5 % de hectáreas del total de su potencial agrícola. *La República*, 3 de septiembre. <https://acortar.link/o39V7c>

- Presidencia de la República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación [DNP], Escuela Superior de Administración Pública, USAID. (2009). *Guías para la gestión pública territorial. Elementos básicos del estado colombiano. guía para autoridades territoriales y ciudadanía.*
- Rengifo, J. (2012). “Evolución de la planificación regional en Colombia. ‘Tendencias y perspectivas del desarrollo’”. *XII Coloquio Internacional de Geocrítica. Las Independencias y Construcción de Estados Nacionales: Poder, Territorialización y Socialización. Siglos XIX-XX.* Bogotá: Universidad Nacional. <https://acortar.link/cwVSGZ>
- Restrepo, J. C. y Bernal, A. (2014). *La cuestión agraria; tierra y posconflicto en Colombia.* Bogotá: Editorial Debate.
- Rodríguez-Cruz, Y. (2020). “La dimensión informacional de la administración pública para la gobernanza y el gobierno ‘electrónico’ y ‘abierto’”. *ARCIC*, 9(22), pp. 95-125. <https://acortar.link/jCO7gw>
- Rodríguez-Sperat, R. y Emanuel-Jara, C. (2018). “Eficiencia y agricultura familiar: más de un siglo de debate sin suficientes respuestas”. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 15(4), pp. 595-617. <https://acortar.link/788XkL>
- Saade, M., (2018). *Elementos para la conceptualización de lo “campesino” en Colombia. Documento Técnico.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Salcedo, S., De la O, A. P. y Guzmán, L. (2014). “El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe. En S. Salcedo y L. Guzmán, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*, pp. 17-34. <https://acortar.link/Pdo02Q>
- Salcedo, S., y Guzmán, L. (2014). (Eds.). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: FAO. <https://acortar.link/Pdo02Q>
- Sandoval, C., Sanhueza, A., y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar.* Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL. <https://acortar.link/XhUyFC>

- Sandoval, H. (2008). “Naturaleza jurídica y competencias específicas de las corporaciones Autónomas Regionales dentro de la nueva estructura del poder público colombiano”. *Revista Jurídica Piélagus*, pp. 39-46. <https://acortar.link/K4o4eZ>
- Schneider, S. y Escher, F. (2014). “El concepto de agricultura familiar en América Latina”. En C. Craviotti (comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica: continuidades, transformaciones y controversias*. Buenos Aires. Editorial CICCUS.
- Schultz, T. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press.
- Schultz, T. (1982). *On the economics of agricultural production over time*. Oxford: Economic Inquiry Vol. 20, No. 1.
- Sotelsek, D., y Laborda-Castillo, L. (2019). “Desarrollo y productividad agrícola en América Latina: el problema de la medición”. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 16, pp. 61–83.
- Soto, F., Rodríguez, M. y Falconi, C. (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://acortar.link/mgY7Ry>
- Terrones, A. (2013). “Planeación participativa para elaborar un plan de desarrollo municipal: El Caso de Acaxochitlán, Hidalgo”. *Economía, Sociedad y Territorio*, pp. 521-559. <https://acortar.link/7XWqaj>
- Toledo, V. (1993). “La racionalidad ecológica de la producción campesina”. En: *Guzmán, E., Molina, M., (eds.), Ecología, campesinado e historia*. Madrid: La Piqueta, pp. 197-218.
- Usquiano, W. (2018). *La planeación como el macroproceso en la función administrativa y contractual del Estado*. [artículo de investigación para optar al título de magíster en derecho administrativo]. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. <https://acortar.link/fQFi8C>
- Valle, A. (1991). “Productividad: las visiones neoclásica y marxista”. *Investigación económica*, 198, pp. 45–69.
- Van der Ploeg, J. D. (2013a). *Peasants and the art of farming: a Chayanovian manifesto*. Fernwood Publishing. Winnipeg.

Van der Ploeg, J. D. (2013b). *Peasant-driven agricultural growth and food sovereignty. Conference Paper # 8*. Preparado para exponer en la Conferencia Internacional Food Sovereignty: A Critical Dialogue. 14 y 15 de septiembre. Yale University.

Vergara, W. (2020). “Derechos de propiedad agraria, concentración de la tierra y productividad agrícola en Colombia”. [Tesis de doctorado]. Universidad de La Salle.

Wolf, E. R. (1982). *Los campesinos*. 3° ed. Barcelona: Editorial Labor.

Zuluaga, D. (2015). *Productividad agrícola de la mujer rural en Colombia: ¿restricciones o decisiones?* Bogotá: Serie Documentos CEDE, Universidad de los Andes.

- **Repertorio jurisprudencial:**

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00137-00. (8 de junio de 2016). C.P.: Germán Alberto Bula Escobar.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2010-00078-00(2017). (2 de noviembre de 2011). C.P.: Augusto Hernández Becerra.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No. 11001-03-06-000-2010-00078-00(2017). (2 de noviembre de 2011). C.P. Augusto Hernández Becerra.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil. . Radicación No. 11001-03-06-000-2010-00078-00(2017). (2 de noviembre de 2011). C.P.: Augusto Hernández Becerra.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación No. 11001-03-15-000-2008-01255-00. (6 de junio de 2018). C.P. Oswaldo Giraldo López.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Radicación No. 25307-33-31-701-2010-00217-01(AP). (29 de abril del 2015). C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sala Quinta de lo Contencioso Administrativo. Radicación No. 05001-23-31-000-2011-01664-02. (31 de mayo de 2018). C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación No. 11001-03-24-000-2017-00075-00. (22 de octubre de 2021). C.P. Oswaldo Giraldo López.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sección Primera. Radicado No. 81001-23-31-000-2012-00079-01. (14 de septiembre de 2020). C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sección Quinta. Radicado No. 25000-23-24-000-2010-01(ACU). (14 de junio de 2011). C.P.: Susana Buitrago.

Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de la Sección Tercera, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicado No. 25307-33-31-701-2010-00217-01(AP). (29 de abril del 2015). C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-010/ 2013. (23 de enero de 2013). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-026 de 2020. (29 de enero de 2020). M.P. Alejandro Linares Cantillo).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-053. (13 de febrero de 2019). M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-138 de 2020. (6 de mayo de 2020). M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-191. (8 de mayo de 1996). M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-495/1996. (26 de Septiembre de 1996). M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-524. (1 de julio de 2003). M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-538 de 1995. (23 de noviembre de 1995). M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-917. (29 de octubre de 2002). M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T – 353. (6 de junio de 2014). M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-123. (24 de febrero de 2009). M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca. Sentencia Radicación No. 2020-00499-00. (Sentencia 23 de Febrero de 2021). M.P. Carlos Hernando Jaramillo Delgado.

- **Documentos de entidades y otros:**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2014). Censo Nacional Agropecuario. Caracterización de los productores residentes en el área rural dispersa. <https://acortar.link/4zF3az>

DANE. (2022). *Principales indicadores del mercado laboral*, marzo de 2022. Boletín Técnico Gran Encuesta Nacional de Hogares GEIH. <https://acortar.link/JVGTEC>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. <https://acortar.link/BJ83YT>

DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz misión para la transformación del campo*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/el%20campo%20colombiano%20un%20camino%20hacia%20el%20bienestar%20y%20la%20paz%20mtc.pdf>

DNP. (2018). *Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural*. <https://acortar.link/XeTfn1>

El 17 % del total de la fuerza laboral del país trabaja en el Campo”. (2020). *Portafolio*, 9 de septiembre. <https://acortar.link/5b3Ucj>

FAO (2014). *El estado mundial de la agricultura familiar*. <https://acortar.link/JOS4K6>

FAO (2014, 29 de diciembre). *Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 generó un impacto profundo en América Latina y el Caribe* [Comunicado de prensa]. <https://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/273714/>

FAO. (2018). *El futuro de la alimentación y la agricultura. Vías alternativas hacia 2050*. <https://acortar.link/vAvzLy>

FAO. (2020a). *El estado mundial de la pesca y la agricultura. La sostenibilidad en acción*. <https://acortar.link/444xpe>

FAO. (2020b). *Coronavirus disease 2019(COVID-19) and family farming*. <https://acortar.link/KfZu6W>

FAO. (2022). *Agricultura familiar*. <https://acortar.link/uUeXWr>

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA (2014). Año Internacional de la Agricultura Familiar compromiso del FIDA y llamamiento a la acción. <https://www.ifad.org/>

Gobernación de la Guajira. (s.f.). *Departamento Administrativo de Planeación*. <https://acortar.link/ciasug>

Gobernación del Atlántico. (2020a). *Plan de Desarrollo 2020-2023 ¡Atlántico para la Gente!* <https://acortar.link/ZAZVg1>

Gobernación del Atlántico. (2020b). *Plan Departamental de Extensión Agropecuaria*. <https://acortar.link/u37LEL>

Gobierno de Colombia. (2020). *Sector Presidencia de la República*. Gobierno de Colombia. <https://acortar.link/8FXBIu>

Gobierno Nacional y FARC. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <https://acortar.link/2rkSF>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. (2016). “La mitad del Atlántico tiene tierras arables para el desarrollo agropecuario”. <https://acortar.link/YZ2UkY>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – Ministerio de Agricultura (2018).

- Normas: leyes, y decretos.

Alcaldía de Palmar de Varela. (2020). Plan de Desarrollo *Gestión Social para la Comunidad* 2020-2023 de Palmar de Varela

Alcaldía de Ponedera. (2020). de Desarrollo *La Ponedera que Soñamos* 2020-2023 de Ponedera

Alcaldía de Sabanagrande. (2020). Plan de Desarrollo *Somos Progreso y Bienestar* 2020-2023 de Sabanagrande

Alcaldía de Santo Tomás. (2020). Plan de Desarrollo *Construyendo Desarrollo* 2020-2023 de Santo Tomás

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388, por la cual se modifican la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991. Diario Oficial no. 43.091. <https://acortar.link/aTadzH>

Congreso de la República. (1961). Ley 135, por medio de la cual se promulga la reforma social agraria. <https://acortar.link/dRPcpN>

Congreso de la República. (1993). Ley 99, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente. Diario Oficial no. 41.146, <https://acortar.link/VyW4cH>

Congreso de la República. (1994). Ley 160, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Diario Oficial no. 41.479, <https://acortar.link/aM4wAf>

Congreso de la República. (1998). Ley 489, por medio de la cual se regula el ejercicio de la función administrativa. Diario Oficial no. 43.464, <https://acortar.link/oJtmwU>

Congreso de la República. (2011). Ley 1448, por medio cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado colombiano interno. Diario Oficial no. 48.096, <https://acortar.link/EOW6UO>

Congreso de la República. (2013). Ley 1625, por medio de la cual se expide el régimen para las áreas metropolitanas. Diario Oficial no. 48.776. <https://acortar.link/n0hjUf>

Congreso de la República. (2015). Ley 1753, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Diario Oficial no. 49.538. <https://acortar.link/9fBbyx>

Congreso de la República. (2019). Ley 1962, por medio de la cual se crea la Región Entidad Territorial. Diario Oficial no. 50.998, <https://acortar.link/sqUKF2>

Congreso de la República. (2020). Ley 2046, por medio de la cual se promueve la participación de pequeños productores locales, agropecuarios y la agricultura familiar, campesina y comunitaria. Diario Oficial no. 51.398, <https://acortar.link/N4darE>

Congreso de República. (1994). Ley 152, por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial no. 41.450. <https://acortar.link/hNn0hi>

Congreso de República. (2011). Ley 1450, por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Diario Oficial no. 48.102. <https://acortar.link/3AVngU>

Constitución Política de 1991. <https://acortar.link/qvcBK>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1989). Decreto Reglamentaria 1946, por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria. <https://acortar.link/qGx5GI>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003). Decreto 1292, por medio del cual se suprimen entidades del sector agraria. <https://acortar.link/fCqPy2>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003). Decreto 1300, por medio del cual se crea el INCODER. <https://acortar.link/2g1n1a>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). Decreto 2363, por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras. Diario Oficial no. 49.719, <https://acortar.link/cEaWUo>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Resolución 464, por medio de la cual se adoptan lineamientos estratégicos para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. <https://acortar.link/EnpKNk>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018.* <https://acortar.link/gfFKPH>

Tecnología aplicada al campo, en manos de pequeños productores”. (2022). *El Herald*o, 29 de octubre, <https://acortar.link/2B3xpZ>