

**Proyecto código 40529: Escuela Permanente de Pensamiento Universitario –
EPPU “Red SaludPaz UNal”**

**COMENTARIOS A LOS PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA
RURAL INTEGRAL (PNRRI)**

Dentro del acuerdo de paz y en el marco del Plan Marco de Implementación (PMI) establecido en el CONPES N° 3932 de 2018, el Gobierno Nacional anunció la construcción de 16 planes nacionales para la RRI. De acuerdo con los lineamientos establecidos por la Alta Consejería para el Posconflicto, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determinó la necesidad de que los PNRRI incluyeran, como mínimo: la priorización de municipios PDET y articulación en su implementación a través de los PATR; los enfoques transversales de género y étnico; la articulación con otros planes, buscando la integralidad, eficiencia y pertinencia de la oferta institucional; los compromisos del PMI asociados al plan sectorial; y el seguimiento y financiamiento acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, que permitiera la articulación de diversas fuentes de financiación.

Estos planes están dirigidos a garantizar un mínimo ejercicio de derechos de la población rural frente al abandono estatal de estos territorios, en lo relativo a salud, educación, vivienda, infraestructura, alimentación y nutrición, derechos laborales, electrificación, riego y drenaje, vías terciarias, economía solidaria, conectividad entre otros, en el mundo rural. Son los mismos a los que el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado en 2017, asignó frente al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz 128 billones de pesos para 15 años, cuando los estudios de Fedesarrollo habían calculado en 200 billones para 10 años la inversión necesaria para el desarrollo rural.

Comentarios Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

- **Elementos generales**

El Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) para el territorio nacional, con una focalización en áreas de posconflicto, hoy priorizadas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), constituye un reto del Estado colombiano y un compromiso del Gobierno Nacional para

establecer las condiciones, tanto técnicas, como institucionales y sociales, para desarrollar un servicio de energía eléctrica en las regiones, para uso en los hogares, la producción agrícola y ganadera, escuelas, centros de salud, centros de acopio, plantas de tratamiento de agua, hospitales y alumbrado público, entre otros sectores de consumo. En este contexto, la energía renovable puede ser aprovechada en forma directa como energía mecánica o térmica, para producción de calor y frío, en una orientación hacia “una energización rural” sostenible, que asume la electrificación rural como foco estratégico en el PNER.

Dentro de los lineamientos de política se establecen estrategias, metas y planes para la expansión de la cobertura y mejora de la calidad del servicio de energía eléctrica, mediante la coordinación institucional de las entidades encargadas de la regulación, la planeación, los “operadores de red” y la gestión de los fondos y fuentes de financiación para cumplir con las metas establecidas; Fondos como el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI), Sistema Nacional de Regalías, Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ (OCAD PAZ), Obras por impuestos, entre otros, garantizarían recursos para el desarrollo de los planes de universalización del servicio, partiendo de que se activen múltiples iniciativas de energización como iniciativas locales. Los recursos, podrán ser asignados por Comités con participación de futuros usuarios, con criterios de priorización, ponderando factores de índices de cobertura y Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI, costo por usuario y un 10% adicional de peso en el orden de elegibilidad para municipios afectados directamente por el conflicto armado. Se consideran, además, factores e indicadores adicionales relacionados con impactos en la productividad agrícola y en la mejora de la calidad de vida de los campesinos y su integración a la sociedad en escenarios de posconflicto, junto a consideraciones de aprovechamiento de recursos de energización local y capacidades locales.

- **Perspectiva de equidad**

El plan propone las comunidades como objeto de capacitaciones con enfoques de género a través de un programa denominado “Mujer, Energía y Paz”, un enfoque diferencial en módulos orientados a las “Comunidades energéticas”, y finalmente a la población docente y estudiantil mediante el programa denominado “Centinelas de la Energía”, buscando formar líderes que repliquen el mensaje de Uso Racional de la Energía (URE) al interior de sus comunidades, como un vector de sostenibilidad de los proyectos. Con relación a la estructura del sector minero energético presentada en el capítulo II del PNER, se sugiere incluir como soporte institucional a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), para efectos

de la supervisión de la prestación del servicio público en las zonas no interconectadas (ZNI); asimismo, considerar a las organizaciones, gremios, asociaciones, juntas de acción comunal, entre otros tipos de asociación, como probables prestadores del servicio. Se pretende impulsar la constitución de asociaciones de usuarios finales de energía en las regiones, que se pueden constituir como actores activos para el seguimiento y acompañamiento en la implementación del plan. Esto se justifica, considerando que en la ley 1715 de 2014 se establece como prioridad la participación activa de la demanda en los nuevos contextos energéticos. Esto exige crear capacidades tanto técnicas como organizacionales, que además contribuirán a la posterior la sostenibilidad de los proyectos.

- **Comentarios**

El plan PNER debe considerar en sus objetivos, además de la ampliación de la cobertura, el compromiso explícito de contribuir en la mejora de la calidad de vida de las familias, el confort de los usuarios finales y el desarrollo social y productivo, en función de los potenciales energéticos y vocaciones productivas, culturales y sociales de las regiones, en el entendido de que las diversas regiones del país tienen diferentes potencialidades (hidráulica, aire, radiación), de manera que las soluciones no pueden ser únicas, con mucha mayor razón cuando las posibilidades de articulación a un sistema único, dependiendo de accidentes geográficos y de densidad poblacional. Por otra parte, en las soluciones institucionales de integración al sistema eléctrico nacional se deben contemplar soluciones colectivas e individuales.

La promoción de las soluciones energéticas se puede estructurar integralmente a lo largo de la cadena energética, desde la fuente de energía hasta los usos finales de energía en un concepto y enfoque más amplio de “energización”, tratando de aprovechar diferentes fuentes de energía regional. Dicho enfoque da un tinte de mayor sostenibilidad a los proyectos y debe ser complementada con “estrategias de asistencia técnica” y consolidación de capacidades por los diferentes grupos y actores de la comunidad.

Comentarios del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.

- **Diagnóstico**

El Plan asume como afirmación central que la expedición, socialización y reglamentación de la Ley 1876 del 29 de diciembre 2017 o ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), de la que el presente plan es apenas un desarrollo, incluso repitiendo conceptos y páginas completas, es

expresamente un cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Se recordará que la Misión Rural recomendó retomar el tema de la “extensión” como un asunto neurálgico para el sector agrícola y que el Censo 2015 recayó en que sólo 10% de los productores recibía asistencia técnica. Así que la discusión sobre innovación-capacitación-extensión, es decir la reforma a la ley 607 del 2000, se ha planteado como un asunto estructural del agro y no sólo para las zonas PDET.

Este Plan avanza en los diagnósticos generales y nacionales sobre la temática, sin que esos diagnósticos se refieran expresamente a lo que ocurre en las zonas PDET con la innovación-capacitación-extensión. Dentro de sus propósitos exalta al programa “Agroingreso Seguro” (AIS) como “uno de los principales hitos históricos de la Asistencia Técnica Agropecuaria”, sin entrar en consideraciones de cómo una herramienta de “compensación económica” para los grandes productores se relaciona con la extensión y si es que se piensa generalizar la herramienta a los pequeños productores, particularmente a los de las zonas PDET, sustentándose en el sofisma de que su reglamentación, socialización e implementación, constituye en sí mismo un cumplimiento de lo acordado. No tiene un enfoque sobre las zonas PDET, ni sobre la economía campesina.

En el diagnóstico contenido en el presente Plan se explicita el real alcance de cobertura, la falta de continuidad, permanencia, pertinencia, integralidad y el desfinanciamiento y la nula participación local y regional en ella. No existen fuentes de financiación del Gobierno Nacional de manera directa, salvo los subsidios otorgados por programas como el Desarrollo Rural con Equidad (DRE) que reemplaza el AIS. Se reconoce el desaprovechamiento de las tecnologías de información y comunicaciones (TICS) así como la desarticulación entre investigación-capacitación y extensión. Se hacen críticas al “enfoque” dominante en la extensión, al sugerir que del exclusivo “transferencismo” se debe avanzar hacia la formación en capacidades, asociatividad, planeación, acceso a los servicios, formación de redes, reconocimiento a la intervención de los productores en la generación de tecnologías y en la misma transferencia, mencionando la necesidad de una “innovación participativa”, dada la importancia de los conocimientos y experiencias locales y reconociendo la vigencia de la filosofía de “productor a productor”.

La Ley y el Plan responden por la definición de un nuevo carácter de lo público. El nervio de la propuesta reside en definir cuál será la forma del financiamiento del servicio y el carácter de las entidades prestadoras del mismo. Lo novedoso de la ley son las regulaciones sobre los costos de “tarifa”, los subsidios, los registros de entidades prestadoras y de usuarios, y las sanciones tanto a entidades prestadoras como a los usuarios, definidas en la estrategia 3 del Plan.

- **Puntos cardinales de debate con la ley SNIA**

1. Aprovechamiento de la Ley para reposicionar intereses institucionales particularistas, especialmente de AGROSAVIA a la que se le da un protagonismo no sustentado por la labor que hasta el momento ha realizado. Agrosavia, Colciencias, el MADR, Ministerio de Educación, se asumen como los líderes de los subsistemas, sin que esas instituciones hayan mostrado la disposición a reestructurarse y cambiar su enfoque de investigación y extensión. Lo que se puede pensar es que se aprovechó la oportunidad para reposicionarse institucionalmente mediando intereses políticos. De igual tenor es la actitud de algunos grupos universitarios, que acogen la ley sin analizar el enfoque completo de la misma, esperanzados en que las labores de capacitación podrán ser delegadas a sus instituciones, caso de la capacitación de los extensionistas.

Los intereses de un reposicionamiento institucional, no pueden dejar pasar por alto la incredulidad que suscita el pensar en si será efectiva la articulación entre los 3 subsistemas creados por la nueva ley: investigación, capacitación, extensión. Subsistemas coordinados por diferentes entidades y con una gran multiplicidad de actores, todos ellos muy heterogéneos. Tal como ocurrió con el programa DRI -pese a que este operó en épocas de acentuado centralismo- el riesgo que siempre es vigente es de la descoordinación entre entidades y ahora actores, con intereses no siempre coincidentes, y cuando falta por esclarecer si habrán “Unidades de Enlace” y qué poder de dirección tendrán estas unidades. Hay que advertir que con la nueva ley, dando más espacio a las empresas privadas, se habilita como prestadores del servicio a *“UMATA, CPGA, Gremios, empresas privadas o de naturaleza mixta, Asociaciones de profesionales, Universidades e instituciones de Educación Superior, Agencias de Desarrollo Local (ADR), Entidades sin ánimo de lucro, Colegios agropecuarios, Cooperativas, Organizaciones o asociaciones de productores, los territorios indígenas podrán constituir UMATAS las cuales deberán ser habilitadas”*, entre otros. Se deja implícito que la formulación Planes Orientadores de la política (Pectia, PDEA y la Agenda y las Mesas Técnicas) que suelen tener características meramente indicativas, son suficientes para alcanzar esa coordinación y que el mecanismo automático para alcanzar la integración son los condicionamientos para acceder al financiamiento público.

Los esquemas organizacionales, por subsistemas y redes, aparentemente son novedosos y se sustentan en las nuevas oportunidades tecnológicas representadas por las modernas comunicaciones. Pero el amparo de la novedad no puede ocultar la

incertidumbre sobre la operatividad y coordinación de esa organización por sistemas y subsistemas y sobre qué tan efectiva es la disposición de los diferentes actores a acatar a los objetivos y prioridades del sistema. Lo que sí es real es que esa nueva “arquitectura institucional” es la que mejor se acopla a diseños institucionales de corte neoliberal, en que frente a la intención expresa de restarle las mayores responsabilidades a las instituciones públicas, esas funciones terminan delegándose a una multiplicidad de entidades privadas o de la sociedad civil, las cuales en razón de la diversidad de orígenes e intereses, suelen tener en la mayoría de casos intereses no siempre coincidentes. Debe ser por esto que uno de los ejes de la implementación, aparte de la inscripción y habilitación de usuarios y entidades prestadoras, sea el régimen de sanciones a los mismos. Así que, al final de cuentas, el papel orientador de lo que ahora se denomina “servicio público”, simplemente se reduce al direccionamiento que se derive del otorgamiento de los escasos recursos públicos, por los que en acción de cofinanciamiento compiten una heterogeneidad de actores e instituciones. Finalmente, el carácter de “lo público” termina constriñéndose a la justificación de la cofinanciación con recursos públicos de las acciones que con tarifas subsidiadas desplegaran las entidades privadas y otros actores.

2. Dado que la Ley y el Plan responden por la definición de un nuevo carácter de lo público, el nervio de la propuesta reside en definir cuál será la forma del financiamiento del servicio y el carácter de las entidades prestadoras del mismo. En efecto, lo novedoso de la ley son las regulaciones sobre los costos de “tarifa”, los subsidios, los registros de entidades prestadoras y de usuarios, y las sanciones tanto a entidades prestadoras como a los usuarios, definidas en la “estrategia 3” del Plan. Previamente en el plan se había avanzado en un cálculo del valor de atención por UF, estimada en “\$ 681.960 por UF año, pero para zona rural dispersa, cada UF e \$750.000 pesos”.

En síntesis lo que debe destacarse es que la atención del servicio está determinado por el otorgamiento de un subsidio correspondiente al “tipo o clasificación de usuarios”, y por razones de que en razón de que *“la ley 1876 se da un marco de acción que promulga la sostenibilidad financiera, la creación de tasas, tarifas y otorgamiento de subsidios será decreciente y supeditado al logro de las metas y objetivos de los Planes, los departamentos deben diseñar e implementar una estrategia basada en la gradualidad soportada por la medición objetiva de las capacidades alcanzadas”* (pag 61), lo que lleva a definir un carácter “gradual ,finito, no permanente” para el subsidio, en un esquema que parece replicar al de la ley 100 en salud. El que el presente Plan se consagre que en las zonas PDET ese subsidio podrá representar el 100% de los costos, en nada altera la filosofía de la ley.

3. La nueva ley y el plan, emprende otra nueva reestructuración de la extensión y de su enfoque. Esto podrá ser la raíz de nuevos problemas, pues en nuestra opinión, las fallas de la extensión en el país no dependen tanto de los enfoques o de las definiciones sobre la ruralidad y las prioridades de la atención; esos éxitos o fracasos dependen en buena medida de la manera concreta como han operado los servicios de extensión. Por eso no extraña que los diagnósticos se centren en el análisis de la cobertura, pertinencia, enfoque, etc., pero que eludan la evaluación del desempeño de las unidades prestadoras del servicio. El presente plan continúa en esa línea de percepción del problema, apenas realiza una caracterización del tipo de unidades prestadoras, pero nada habla de su desempeño, si bien no oculta su inclinación a considerar que estas entidades son más operativas cuando están vinculadas con el sector privado o gremial que cuando son directamente públicas.

El carácter exitoso de la experiencia de la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) en extensión dependió ante todo de su permanencia y continuidad, que llegó a tener reconocimiento y credibilidad entre todos los productores, prestigio que se trasladaba la Institución, la cual cuidó de la convicción y vocación de buena parte de sus funcionarios, gracias a sus condiciones laborales; así mismo el servicio de la FNC opero más que como “servicio” como “sistema” en razón de una estrecha vinculación entre la producción el crédito, la investigación y el mercadeo de insumos y bienes. Aunque se trate de hacer creer que las instituciones fracasan por su enfoque, las grandes falencias de las UMATAS, derivan en buena medida de que periódicamente se las obliga a reformarse, que sus empleados -mal remunerados- están en permanente rotación, que la composición de esas Umatas es siempre antojadiza dependiendo de la disponibilidad de recursos, y que sus vínculos con los servicios de investigación, crédito y mercadeo, son accidentales. Es decir la extensión ha fracasado por la carencia de continuidad y permanencia de las entidades prestadoras del servicio.

Igual consideración merecen los simples llamados a priorizar las actividades de “sostenibilidad productiva” y “agroecología”, pues no se trata solamente de que en la capacitación se enfaticen esos enfoques, sino que las capacitaciones deben acompañarse de un vasto programa de investigación estratégica en reconversión productiva, detección de saberes y recursos locales. De igual tenor es pensar que basta con destinar \$10.000 millones al fortalecimiento de las organizaciones locales encargadas del rescate y mejoramiento de semillas y que con esa meta se satisface el propósito de un programa que debe ser más ambicioso, contemplando estrategias de investigación y de aplicación de una normatividad protectora.

- Identidad, cultura campesina y étnica

No hay ningún diagnóstico de las características de los usuarios en las zonas PDET, aparte de considerar que se ubican en “zonas rurales dispersas”. Congruentemente, a pesar de que se reitera tanto en el carácter diferencial, según costumbres, etnias, género, etc., tanto en el enfoque como en la manera general de prestación del servicio, la atención para las zonas PDET tendrá similares características que para todo el país. Lo exclusivamente diferencial de la propuesta estriba en la prioridad dada a la focalización para las zonas PDET, *“dadas las restricciones fiscales la cobertura se debe hacer de manera gradual, priorizando los municipios PDET. Se propone la atención en los primeros 5 años de implementación del plan, la cobertura de la totalidad de los usuarios de la ACFC de los 170 municipios PDET. Paso a seguir, del año 6 al año 15 es la cobertura total de productores de la ACFC de los restantes municipios”*. Así mismo, se establece que inicialmente el subsidio cubrirá el 100% y se dictamina que al momento de formular los PDEA, éstos obligatoriamente tendrán que incluir lo que participativamente se concertó en la formulación de los PDET, sin entrar a considerar si esa tarea de discutir el carácter de la asistencia técnica y el incluir proyectos de asistencia técnica hizo parte de la metodología de formulación de las PDET.

De cualquier manera, para que parezca que se está atendiendo a la implementación del Acuerdo, se hace mención a compromisos establecidos en el PMI (Plan Marco de Implementación), se señalan los recursos de inversión que exigirá el cumplimiento de esos Acuerdos y se establecen algunas metas a atender en las zonas PDET.

- **Comentarios generales.**

En las regiones PDET, en que ha sido tan escasa la presencia del Estado y existe tanta desconfianza sobre las instituciones, si el factor esencial del despegue de esas regiones, para su articulación con el resto de la nación, ha de ser la producción agrícola, se requiere que las entidades prestadoras de los servicios agrícolas tengan un carácter singular, como especie de “colonizadoras y creadoras de confianza por parte del Estado”. En el Plan no se sabe que duración tendrá el servicio y no se concibe una arquitectura institucional a tono con las características de esas regiones y productores.

La propuesta del Plan es reiterativa en la mención a lo diferencial en el enfoque que habrá de tener la asistencia, mencionando aspectos como el género, la etnia, los territorios, pero ese carácter diferencial no se plasma en una real estrategia sostenible, diferente del desarrollo de la ley del SNIA. Dada esa falta de instrumentalización, lo que se deriva es que en atención a las directrices del PECTIA o los programas zonales, no podrán

ser financiados como servicios públicos, los proyectos o programas que no tengan esas características, pero sin concebir una estrategia de verdad diferencial y singular para estas regiones.

En términos del carácter verdaderamente diferencial de un enfoque territorial y además participativo, se puede interrogar sobre las especiales características ecosistémicas de estos, sobre qué tan acentuados y articulados estén programas de los que urgen estas regiones, como el plan de infraestructura, mercadeo, de derecho a la alimentación etc., sobre la principal problemática y oportunidad de los productores de aquellas regiones en asegurar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de sus mercados locales o regionales, posibilidades que por estar al margen de las concepciones globalizadoras ni siquiera se enuncian en el Plan. Sobre una clara apuesta por la agroecología, como una opción definida en un programa especial de investigación y capacitación a desarrollar en estas zonas. Sobre la superación de la informalidad en el acceso a la propiedad como necesidad más sentida y los conflictos ambientales, interétnicos, de restitución que por tal motivo se generan.

No parece viable que el criterio del “subsidio gradual y temporal” pueda ser el que se emplee para buena parte de los beneficiarios. Incluso habría que considerar la posibilidad de un servicio completamente gratuito. En regiones tan desintegradas y con tales dificultades en los servicios, se requiere una institucionalidad diferente, con mayor vinculación entre todos los programas concebidos en todas las regiones, menos dependientes de los municipios y más articulada al ministerio.

Comentarios al Plan Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

- **Sobre las estrategias**

Teniendo en cuenta los compromisos derivados del Acuerdo de Paz de diciembre de 2016, en particular en el punto 1, en relación a la puesta en marcha del sistema especial para la garantía progresiva del Derecho a la Alimentación, se esboza la oportunidad para el país de transitar de un “enfoque de gestión del riesgo”, que busca dar respuesta al problema del hambre a través de las acciones planteadas en los documentos vigentes de política pública (CONPES 113 y PNSAN 2012 – 2019), hacia un modelo basado en el “enfoque de derechos humanos”, en particular, desde la perspectiva del “derecho a la alimentación”.

El PNRGPDA aspira a configurarse en punto de partida nacional en materia del derecho a la alimentación, avanzando en el establecimiento de lineamientos que conciban el enfoque de dicho derecho. Si se hace preciso partir de la política alimentaria vigente, es necesario identificar hasta dónde esta política permite avanzar para garantizar el derecho a la alimentación, teniendo en cuenta que la concepción de “enfoque de gestión de riesgo” propio de las políticas vigentes, se contrapone al “enfoque de derechos humanos”, restringiendo la posibilidad de consolidar un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación que busque superar el problema del hambre en las zonas rurales y urbanas a partir del cierre de brechas sociales.

- **Enfoque de derechos.**

El ejercicio de armonización expuesto en el Plan no se corresponde con un enfoque de derechos. Al revisar la propuesta se identifica que incluye las tres estrategias planteadas en el PMI y dos de los criterios establecidos en el AF, configurando de esta manera sus líneas de acción. No obstante, al contrastar la propuesta con la perspectiva del derecho a la alimentación, no se identifica la inclusión de elementos fundamentales que le constituyen.

- En primer lugar, aun cuando se resalta la línea estratégica de *Diseño Institucional* como punto central del Plan, las acciones descritas en el documento distan de viabilizar una buena gestión pública que incorpore en torno al derecho a la alimentación, procesos de información y generación de capacidades que propendan por la formación de titulares de derechos activos, a su vez integrados al proceso de formulación de dicho instrumento de política. La propuesta pone nuevamente el énfasis en las instituciones, dejando de lado a la sociedad civil, lo que dista de lo planteado en el punto dos del Acuerdo de Paz, que apela al fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Era necesario describir de manera puntual los mecanismos de participación en los consejos departamentales y municipales, la reconfiguración por acto administrativo de las mesas, comisiones y/o consejos territoriales existentes en los territorios. Así mismo debió puntualizarse la ruta metodológica para la formulación participativa de los planes de alimentación y nutrición departamentales y locales y la asignación de recursos del orden nacional, departamental y municipal para su puesta en marcha.
- En segundo lugar, la línea estratégica correspondiente a *Acceso, Consumo de Alimentos de Calidad Nutricional y en Cantidad Suficiente*, por un lado, carece del enfoque basado en derechos humanos, y por el otro, no es conducente a los enfoques transversales esbozados en el PMI. Para plantear acciones en este sentido, era necesario remitirse a lecciones aprendidas a partir de experiencias exitosas en diferentes

territorios del país, en que se ha logrado incorporar un enfoque territorial y diferencial desde la perspectiva del derecho a la alimentación en sus políticas; dando lugar a diagnósticos locales participativos que inciden en el proceso de priorización de alimentos, en la elaboración de guías alimentarias basadas en alimentos tradicionales, la reorientación de compras locales, la recuperación de semillas y alimentos tradicionales, el rescate de saberes culinarios, la promoción de buenos hábitos alimentarios, con base en el conocimiento y en alimentos tradicionales. Así en la línea estratégica, se promovería iniciativas soberanas que permitan transitar de los planes de choque a estrategias autónomas que resuelvan local y regionalmente las expresiones de hambre, rompiendo con las cadenas de dependencia en asistencia alimentaria, propias del enfoque de gestión del riesgo. En relación al acceso al agua por la población, el desarrollo de su contenido y alcance debe ser desarrollado paralelamente con el derecho a la alimentación y nunca de manera accesorio, ya que el derecho al agua es una condición *sine qua non* para la realización de otros derechos.

- En tercer lugar, el abordaje de la *producción y comercialización* de alimentos, configurada como tercera línea estratégica, debe enunciar como punto de partida la relación existente entre el acceso y uso de la tierra por los campesinos y pequeños trabajadores rurales con el derecho a la alimentación, describiendo de manera clara, los mecanismos y puntos de articulación con los PNRRRI y los PATR. La política de mercadeo y comercialización de alimentos debe enfatizar mecanismos que salvaguarden la producción de campesinos y pequeños productores, frente a la intermediación, los acuerdos comerciales con otros países y los proyectos extractivistas. De igual manera, debe propender por la autodeterminación de las comunidades rurales para definir un modelo de producción sustentable que viabilice el autoconsumo y abastecimiento de alimentos en las regiones y la obligación del Estado a no obstaculizar y adoptar medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio pleno del Derecho a la Alimentación de la población.
- En cuarto lugar, hay que anotar que la propuesta del Plan no establece mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación con un enfoque de derechos, a las acciones planteadas; por esto no se puede evidenciar las particularidades concebidas en los territorios en materia de la garantía y realización de este derecho.

Cabe resaltar del documento la ausencia de los enfoques transversales previstos en el Plan Marco de Implementación: el papel de la mujer rural, el desconocimiento de la Política de Salvaguardia y Fomento de la Alimentación y Cocinas Tradicionales, y de experiencias exitosas en el país

que han incorporado el Enfoque Diferencial, el Derecho a la Alimentación y el Enfoque Territorial en sus políticas.

- **Diálogo con otras políticas.**

El Plan Nacional Rural para el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (PNRSGPDA) destaca como objetivo general “*Desarrollar acciones para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada para la población colombiana, con énfasis en las zonas rurales*”, a partir de tres objetivos específicos y líneas estratégicas: la primera el *Diseño Institucional*, la segunda el *Acceso y consumo de alimentos de calidad nutricional y en cantidad suficiente* y la tercera la *Producción y comercialización de alimentos* a partir de mejorar la producción y comercialización de alimentos acorde a los requerimientos nutricionales de la población.

El último objetivo específico y línea estratégica, enfoca el desarrollo de la producción y comercialización de alimentos a partir de aportes del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) (Programa ReSA) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), frente a los sistemas productivos agroecológicos incluidos en el Plan Marco de Implementación. El MADR sustenta su participación en términos de implementación de los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), mientras que Prosperidad Social aporta con sistemas productivos agroecológicos a partir de programas de producción de alimentos para el autoconsumo y menciona la promoción de mercados locales y regionales a partir de reactivar las plazas de mercado, Mercados Indígenas y afrodescendientes y circuitos cortos de comercialización. Si bien es cierto que tiene en cuenta criterios de inclusión a nivel productivo de las poblaciones rurales en términos de la producción de sus propios alimentos, se debe especificar las condiciones de los programas y resoluciones que lleguen a regir estos procesos.

El programa ReSA del DPS, en la actualidad tiene como objetivo mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias objetivo del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, mediante la producción de alimentos para el autoconsumo. Sin embargo, los criterios para acceder al programa restringen de una u otra forma a la población beneficiaria, pues el acceso al programa debe realizarse por un proyecto presentado por una entidad territorial de orden internacional –públicas o privadas–, nacionales del orden central o descentralizadas, regionales o locales, como ministerios, entidades ambientales, departamentos, alcaldías, corporaciones autónomas regionales, organismos mixtos, gremios, corporaciones, fundaciones y ONG, los beneficiarios del programa deben tener acceso a tierra y no deben estar poblando áreas protegidas.

La Resolución 464 de 2017 del MADR, por medio de la cual se adoptan los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, abre un camino en el marco político actual, al reconocimiento y fortalecimiento de la agricultura familiar, con una visión diferente a la de “productores atrasados” a los que se estimula a que se vinculen al modelo económico inmerso en la producción a escala empresarial e industrial. Empieza a reconocerlos como importantes actores en la producción de alimentos y por ende como sujetos indispensables para el cumplimiento del derecho a la alimentación; sin embargo, estos lineamientos hacen parte de una resolución cuya implementación queda a merced del gobierno de turno. Si fuera ley podría garantizar mayor cumplimiento de los planteamientos.

Ocurre que el marco político y estratégico a nivel productivo direcciona al país hacia la “Competitividad”, priorizando a nivel agropecuario 34 cadenas productivas y definiendo la “cadena” como un conjunto estructurado de procesos de producción que tiene en común un mismo mercado y en el que las características técnico-productivas de cada eslabón afectan la eficiencia y productividad de la producción en su conjunto (DNP, 2004). Para el sector agropecuario se priorizan las cadenas de algodón, arroz, atún, azúcar, banano, cacao, café, camarón de cultivo, camarón de pesca, caucho, cereales, avicultura, porcicultura, cítricos, forestal-madera, frutales de exportación, ganado bovino, lácteos, oleaginosas, panela, papa, piscicultura, plátano y tabaco, con fines de exportación e intereses económicos que apuntalan el modelo económico imperante y que nada tienen que ver con la garantía del derecho a la alimentación.

Por otra parte, el paquete de políticas públicas de la RRI, alberga contradicciones con los planteamientos de agricultura familiar expuestos como estrategia de producción de alimentos en el Plan Nacional Rural para SGPDA. La ley 1876 de 2017 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) traza en el plan estratégico de innovación agropecuaria (PECTIA) el propósito fundamental de fortalecer las cadenas productivas agropecuarias para la exportación (mencionadas anteriormente) y no un mejoramiento de la producción de alimentos que devuelva al país su capacidad de generar autosuficiencia alimentaria y garantizar el derecho a la alimentación, en particular a la población rural a partir de los sistemas locales de producción. Adicionalmente, propone servicios de extensión rural con un cobro por el servicio, lo que hace pensar que esta forma de privatización excluye a pequeños productores y familias de escasos recursos, quienes deberían ser en la propuesta del Plan Nacional Rural para el SGPDA los proveedores de alimentos de autoconsumo para garantizar el Derecho a la Alimentación.

- **Comentarios generales**

Una “Propuesta de Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación” debe abordar la problemática intercultural de una alimentación culturalmente apropiada. En este sentido, además de resaltar la producción de alimentos “nutricionalmente apropiados” se debe velar por la protección de la biodiversidad de semillas y la identidad de la economía campesina, aspectos subyacentes a una formulación de política pública incluyente.

Es necesaria una fuerte diferenciación entre la política de seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. Se deben promover acciones para fortalecer las actividades de producción para el autoconsumo y autosostenibilidad de las comunidades y de apropiación de hábitos para la producción masiva para la comercialización de productos. Este propósito debe ser una prioridad de primer nivel en la formulación de los planes territoriales. Finalmente se debe proponer la independencia entre la política económica y agraria de nivel nacional y territorial, y la promoción de espacios o acciones para el desarrollo de estrategias participativas en la definición de la política alimentaria y agrícola de las comunidades y los territorios.

Lo anterior implica que se requiere plantear una nueva política con un enfoque inclusivo de derechos, no de seguridad alimentaria y nutricional, sino de garantía al derecho a la alimentación, lo cual no puede enmarcarse únicamente en un enfoque individual y medicalizado del hambre. Por el contrario, deben contemplarse acciones y estrategias para abordar este fenómeno social desde una visión incluyente, desde las esferas políticas, éticas, económicas y territoriales, para así construir una estructura institucional participativa a nivel nacional que procure efectivamente la garantía al Derecho a la Alimentación.

Comentarios Plan Nacional de la Promoción de Comercialización de la Producción de la Economía Campesina Familiar y Comunitaria

- **Diagnóstico del Plan.**

Aunque se reitera en la necesidad de un enfoque diferencial y para las zonas PDET, se parte de un diagnóstico que apenas se aproxima a algunas caracterizaciones -muy generales- de lo que ocurre con la comercialización de pequeños y medianos, *“pequeños y medianos productores desarrollan sus procesos en escenarios donde: 1) los modelos asociativos son ineficientes o están inactivos, 2) dependen de altos niveles de*

intermediación para la distribución y comercialización, 3) es evidente la falta de formalización de cadenas productivas y negocios, 4) existen deficiencias en acceso y disponibilidad a capital de trabajo, 5) presentan dificultades y carencias logísticas en el transporte de insumos y productos, y 6) hay falta de infraestructura para la transformación y comercialización. Productores de ACFC tienen baja capacidad para realizar esta actividad. El DNP señala que sus principales problemas son: (i) la falta de institucionalidad apropiada, (ii) la falta de infraestructura, (iii) la falta de estándares y de adopción de buenas prácticas, (iv) abuso de posición dominante en ciertos eslabones de las cadenas, y (v) la falta de información (...) Carecen de procesos de estandarización o implementación de buenas prácticas, generándose altos porcentajes de heterogeneidad de los productos y bajos niveles de calidad, dificultando aún más las posibilidades de acercamiento comercial de los productores con mercados y clientes especializados y formales (...) Enfrentan a condiciones como sobreoferta de producción nacional, excedentes estacionales, afectación sanitaria (...) competencia directa con el producto importado, lo que ha generado una caída de los precios nacionales y dificultades en la comercialización de la producción nacional...la brecha entre los productos de la ACFC y el consumidor final seguirá aumentando y relegando a los productores”.

El diagnóstico, recae exclusivamente en señalar las deficiencias, carencias, desventajas de parte de los productores, en el análisis de los canales de comercialización para procurar acortar la intermediación y reducir los “costos de transacción” y la carencia de una infraestructura de mercadeo, lo que es bastante limitado, en tanto no relaciona la comercialización con las políticas dominantes en la ruralidad, con el modelo de desarrollo imperante y con la necesidad de articular los procesos de comercialización con las formas de abastecimiento, es decir, con las compras por parte de agentes muy incidentes en las políticas alimentarias como las grandes centrales de abasto y el rol que juegan en la comercialización, la incidencia de las compras de la agroindustria y de los almacenes de superficie, como agentes determinantes de los procesos de abastecimiento y de las oportunidades que puedan tener los productores nacionales y particularmente las economías familiares y comunitarias para realizar su producción y por tanto reducir brechas y elevar su calidad de vida.

Tras esos diagnósticos el Plan avanza en sugerir lo que pueden ser los objetivos. *“Alcance de 15 años Promover el autoabastecimiento local como primer nicho de mercado, Consolidar encadenamientos comerciales sostenibles, justos y oportunos, Desarrollar e implementar iniciativas de mercadeo y publicidad que acerquen el consumidor final, Involucrar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como herramienta*

alternativa de comercialización, Viabilizar inversiones estratégicas de infraestructura comercial, Articular la gestión político institucional de las compras públicas locales”.

De aquellos diagnósticos y objetivos se derivan las estrategias del plan. *Estrategia 1: Gestión intersectorial e interinstitucional...Estrategia 2: Promoción de organizaciones...normas de BPAs, Orgánicas y Ecológicas) Estrategia 3: Cofinanciación de infraestructura comercial...Estrategia 4: Promoción de encadenamientos productivos y comerciales...Estrategia 5: Implementación progresiva de compras públicas Estrategia 6: Implementación de un Servicio de Abastecimiento y Negocios Agroalimentarios (SANA). La implementación de esas estrategias se hace con la consabida apelación a repertorios de mercados justos, mercados institucionales, mercados campesinos, mercados locales.*

Con un singular inconveniente para el presente plan: la carencia de un financiamiento cierto. *“recursos del PGN, a través de recursos de proyectos de inversión de asistencia técnica agropecuaria nacional 38.700 mil que ya están en otros proyectos...No se cuenta con estimaciones presupuestales para vigencias posteriores a 2019...Potenciales fuentes adicionales de financiamiento...generación de ingresos y crédito, especialmente en lo relacionado con el tema de fondos rotatorios y estrategias de financiamiento”.* De manera que la única viabilidad de lo sugerido se deriva del consabido recurso de la “focalización”. *“El plan es de alcance nacional..., se ha establecido que la focalización y priorización territorial en los primeros años de implementación en los Municipios priorizados PDET y Departamentos con un porcentaje de concentración de personas de ACFC mayor al 60%”.*

- **Enfoque diferencial y territorial**

Anuncia la necesidad de un enfoque diferencial en que además se incluyan las oportunidades para las víctimas y las mujeres, pero es poco lo que avanza en discutir las probables alternativas; igual ocurre con el indispensable enfoque diferencial y territorial, aparte de lo que es una carencia de vías y de infraestructura, nada se nos dice sobre lo que pueden ser los sistemas de comercialización y de integración a los mercados de aquellas regiones sobre los que recaen los desequilibrios regionales que también son razones del actual conflicto. En algún momento el estudio vislumbra que es la falta de esas condiciones la clave para llegar a superar la única real oportunidad existente hasta el momento, la de llevarlos al *“fomento de cultivos ilícitos como opción productiva de generación de ingresos”.*

La principal desventaja de estas regiones y por ende de estos productores, estriba en la gran falta de competitividad, derivada no tanto de la productividad bruta como de los “altos costos de transición”, resultado de las pésimas vías de comunicación. Son factores que redundan en una triple pérdida de competitividad: por altos costos de los insumos, por la alta participación del transporte en los costos finales y por el desinterés que la falta de competitividad termina generando en la inclinación a tecnificar las producciones.

La clave de lo que debe ser un “enfoque diferencial” es que antes que nada las políticas y programas se adecuen a las realidades económicas, institucionales y financieras de las regiones a las que se dirige, según objetivos de hacer presencia y legitimar al Estado, integrar territorios y generar equilibrios regionales.

- **Elementos diferenciales de una política de comercialización para las zonas PDET**

Sobre las dificultades para la integración a los mercados de la mayoría de las zonas PDET, a nivel de los mercados regionales se pueden estructurar algunas alianzas y concertaciones con las pequeñas centrales de abasto (caso de Valledupar), con algunos almacenes de superficie o con las “compras institucionales”, que según estadísticas configuran el 17% de todas las adquisiciones de abastecimiento Nacional. Esto podrá contribuir a establecer una relación más armónica entre los productores y el mercado, todo lo cual exige alentar a la organización previa de los productores, de manera que se pueda acceder a estos mercados y participar de estas alianzas, además de que deben estar concientizados de la calidad exigida en este tipo de mercados.

No debe pasarse por alto la estrechez de los mercados locales y regionales, lo que obliga, necesariamente, a buscar la articulación con mercados más amplios. En esto estriba el principal problema de las nuevas zonas en producción, precisamente las zonas PDET y la de nuevos sectores del campesinado, que esperan articularse a sistemas más amplios de mercado. No se puede ir en contravía de las expectativas del proyecto de futuro de esas comunidades. Se puede controvertir parcialmente si esas expectativas se cifran exclusivamente en la integración a los mercados globales, con consecuencias que la mayoría de veces no se prevén y a costa de desatender regularmente el aseguramiento de la alimentación propia y de las localidades, ya que cuando la integración a los mercados globales o nacionales es el tipo de organización económica prevaleciente, sobreviene

la más aguda carestía y especulación, y finalmente la violencia por monopolizar aquellas rentas extraordinarias, tanto en la producción como en la intermediación, decantan cuadros sociales bien conocidos y padecidos por los pobladores de estas regiones.

Las consecuencias sobre los modelos de producción y los productos a ofertar en estas regiones debe basarse en la producción de variedades adaptadas y resistentes a las condiciones medioambientales de las zonas de producción, sin excesiva la dependencia de recursos e insumos externos y apoyada en recursos locales. Igualmente, orientar la oferta de la producción en productos no perecederos, de alto valor agregado, preferiblemente ya transformados.

Nuevas formas de mercado, como los “mercados institucionales”, los “mercados verdes y justos”, los “mercados diferenciados y especiales”, los mismos “mercados campesinos”, que nacen de iniciativas endógenas de los productores y que apuntan a una más estrecha articulación entre productores y consumidores, que diseñan alianzas para obviar, disminuir, equilibrar, la gestión de los intermediarios, son una alternativa importante pero no exclusiva en las estrategias por desarrollar. Esta es un eslabón de la cadena imprescindible, en la búsqueda de mercados, en la clasificación, programación de envíos, que los roles y funciones que en el eslabón se adelantan, por lo tanto, las organizaciones de productores deben aprender a realizarlas y gerenciarlas, si no quieren fracasar en sus proyectos.

Asumir que la participación de los mercados alternativos en el global de la comercialización todavía no es considerable, como para que puedan ser un sustituto del papel central de las centrales de abasto, los Almacenes de gran superficie o los mercados abiertos de exportación. Incluso hay que anticiparse al riesgo de la estrechez de mercados como los orgánicos, de los cafés especiales y de algunos productos semi-facturados de pequeñas industrias rurales (pomadas, mieles, quesos, aceites esenciales, etc) que rápidamente pueden saturarse y sobre-ofertarse, por un exceso de productores que ven en ellos la alternativa de obtener precios más justos, con precios que a veces resultan muy costosos y que por tal motivo se cierran rápidamente.

Significa que inevitablemente un representativo volumen de la producción de las nuevas regiones, deberá operar sobre los mercados convencionales, regidos por una competencia descarnada, en la que con muchas dificultades deberán participar los nuevos productores. La articulación a esos mercados, y con mayor razón a los mercados de exportación que plantean marcos de exigencias diferentes a las nacionales, en calidades, seguros y formas de pago, si bien en precios pueden representar mayores

beneficios y puedan ser más propensos a convenir precios más justos a título de su contribución al proceso de paz. Esta potencialidad, exige de una institucionalidad de largo alcance, muy profesionalizada, con programas y estrategias de acompañamiento y capacitación de los productores en el mediano y largo plazo, que apunte a articular iniciativas de los productores como asociaciones y grupos cooperativos, que asuma la adquisición de cosechas, otorgue subsidios, cubra costos de transporte y los costos del fomento para el acceso a los mercados. La clave está no en suprimir estos roles desde el comienzo sino en saber cuál habrá de ser el periodo de acción de esta institucionalidad.

Comentarios al plan de agua y saneamiento básico

- **Diagnóstico**

Si bien el CONPES 3810 del 14 de julio de 2014, anterior al Acuerdo de paz, ya había sugerido un tratamiento diferencial del asunto, el Acuerdo incidió en subrayar la necesidad de un tratamiento diferencial y urgió por una reglamentación que concordara con la realidad de las poblaciones rurales más marginales (*resolución 844 de 2018. Que define un reglamento técnico sectorial específico para zonas rurales*). En este sentido la formulación del presente Plan, que nos concientiza sobre la problemática, es un pequeño logro del Acuerdo.

“En los 90 el promedio de cobertura nacional era del 80%, en lo rural 44%. Creada la Ley 142 del 94, el sector agua ha venido puliéndose, hasta llegar a una cobertura del 92% nacional, 95% en lo urbano, 73% en lo rural. Pero 32% de municipios no tiene agua potable, apenas 38% tienen agua potable las 24 horas, sólo cerca del 42% de las aguas residuales son tratadas. En 10 departamentos la cobertura está por debajo del 80% y en más de 170 municipios la cobertura rural está por debajo del 25%.

Por falta de sostenibilidad de largo plazo en los sistemas construidos, 76% de los implementados se encuentran sin operar, 39% deben ser reconstruidos en su totalidad. Solo el 40% de los prestadores rurales cobran las tarifas calculadas, los demás cobran cuotas o aportes que no aseguran recuperar costos de operación y administración. Solo 1 de cada 10 municipios cuenta con iniciativas de asistencia técnica. En total son 3.500 operadores formales; contando acueductos veredales y cooperativas en total son 15.000 operadores, que deben ser “saneados” en un déficit de \$62 billones. La inversión en lo rural es solo 4% de la inversión municipal, con deficiente estructuración de proyectos, sólo pasa 1 de cada 7 y su

aprobación tarda 11 meses. La construcción de infraestructura robusta, con altos costos de mantenimiento y operación, no es apropiada para las condiciones rurales de ciertos territorios, por disponibilidad de pago de los usuarios y capacidad de organización comunitaria.

- **Problemas relevantes**

- La principal fuente de financiación es el –SGP- que distribuye al año entre departamentos y municipios \$1,8 billones, posteriormente la tarifa pagada por suscriptores, luego recursos de Presupuesto General de la Nación ascienden a \$300.000 millones. En 2018 se adelantaron 26 proyectos por \$126 millones (no todos en zonas rurales). Cada municipio estructura y diseña sus proyectos (remodelación del acueducto, plan maestro de alcantarillado o una planta de tratamiento (PTAR)), para presentarlos a Min-Vivienda a través de la “Ventanilla Única Regional” y esperar su aprobación y recursos. La ley 99/ 93 asignó a las Corporaciones Regionales el *“promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras.* A 2018 Colombia no dispone de información confiable para planear inversiones en agua y saneamiento rural, sólo se cuenta en 5% de las comunidades, que permita establecer una línea base a nivel municipal, entre no menos de 33.000 veredas, en 1.102 municipios.
- Un 73% de cobertura en lo rural es aparentemente alto, pero en problema estriba cuando se considera que en los 170 municipios PDET la cobertura es inferior al 25% y que apenas el 38% de los municipios cuenta con agua potable. La escasa capacidad financiera de los municipios, a los que se delegó la atención del agua y saneamiento, optando por participar de la bolsa en la ventanilla única regional, pese a su escasa capacidad de planeación y formulación de proyectos y bajo el criterio de “subsidio a la demanda”, por el cual se implementa el servicio, según capacidad de formular y gestionar iniciativas.
- Desarticulación institucional entre el financiamiento, la definición de políticas (Minvivienda), la atención de la higiene y sanidad (minsalud), el cuidado del recurso hídrico (minambiente), además del rol otorgado a las autoridades regionales y locales. Desarticulación que explica los desequilibrios y retardo en las áreas de saneamiento y en la sostenibilidad del recurso, distanciándose de lo que necesariamente debe ser un enfoque integral y a la que se suma otra confusión evidenciada en el Plan, *paz (acueductos veredales y soluciones individuales) son responsabilidad conjunta de varios sectores: MADR, MSPS, MADS y MVCT.* La desarticulación se agrava cuando la atención de las zonas étnicas se deja por cuenta de las Corporaciones Regionales, un actor institucional que bien puede disculparse

señalando que sus prioridades son otras. Además de los Ministerios inciden otras autoridades: *“la Regulación compete a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA; Vigilancia de los prestadores a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD. Inspección, vigilancia y control de la calidad del agua a las autoridades sanitarias competentes...El control y vigilancia de recursos hídricos a autoridades ambientales del orden territorial”*. La estrategia es adecuada conceptualmente, pero no se ve avance en cumplir metas.

- La Ley 142 de 1994, no reconoce la realidad de los acueductos veredales, que se caracterizan por suministrar agua para usos múltiples. Los abastos de agua quedaron definidos como solución alternativa que puede ser financiada por cualquier entidad pública. El Decreto 1898 de 2016 establece que la asistencia técnica de esas soluciones alternativas provendrá de la ART y la Agencia de Desarrollo Rural -ADR - y la Agencia Nacional de Tierras -ANT.
- La ley de adecuación de tierras para reglamentar distritos de riego, no incluye los suministros de agua de pequeña escala. Hay que expedir el marco normativo que defina competencias de los sectores en cuanto a la estructuración de estudios y diseños, construcción de infraestructura, mecanismos de financiación de costos de operación y mantenimiento, provisión de asistencia técnica permanente para las comunidades que operen y administren acueductos veredales.
- Percepción homogénea de país, interpretado exclusivamente desde la visión urbana y de los estratos altos, llevando a desconocer las realidades rurales y de los territorios, planteando reglamentaciones y normas inaplicables en estos últimos, pero que constituyen un obstáculo en las inversiones y en vislumbrar soluciones técnicas.
- Estructuralmente el esquema de la descentralización, la responsabilidad del servicio de agua y saneamiento, recae sobre los municipios, lo que por falta de recursos financieros y por falta de capacidad de gestión de éstos, acentuaría las brechas sociales.
- La definición de una concepción desde “la demanda”, lleva a la privatización de los prestadores y cifra la responsabilidad de la sostenibilidad del servicio en esquemas tarifarios, se apuntalan más las inequidades rural urbana y con las zonas más marginales. Esto conduce naturalmente a la gran “atomización”, 15.000 prestadores, dificultando la vigilancia, y con grandes brechas entre los tipos de calidad de la oferta.

- Enfoques diferenciales y participativos necesarios al abordar lo geográfico y territorial en disponibilidad del recurso, las oportunidades para el saneamiento, factores culturales en relación a la conciencia comunitaria del saneamiento y de los recursos naturales del territorio.

- **Líneas estratégicas**

Dentro de los aciertos en las estrategias el Plan acentúa un enfoque diferencial, plantea que las soluciones en lo rural disperso y en los territorios marginales no puede ser las mismas que en las ciudades, para esto emprende una drástica reforma de la normatividad, en el tipo de soluciones que puedan canalizar recursos públicos, en la promoción a soluciones tecnológicas adecuadas, en el reconocimiento a los prestadores. Parte de definir acciones que revertan la desarticulación institucional. Asume que no basta con la construcción de proyectos, sino que en agua y saneamiento es decisiva una asistencia técnica permanente. Concede decisiva importancia a la participación comunitaria e implícitamente reconoce que los “proyectos base” son apenas una línea de partida, sujeto a acuerdos y concertación con las comunidades, que tienen un mejor conocimiento de esas realidades. Acorde con los escasos recursos, las metas son más ajustadas. Tal vez cifre expectativas inciertas en la acción de gremios y la academia, no destina recursos ciertos a la investigación alternativa y al fortalecimiento de las acciones de atención. Se es pragmático en sugerir apenas una “estrategia de intervención” y en avanzar en “manuales de procedimiento”, sin que el Plan sea una real programa de implementación, implícita las grandes dificultades de recursos y de capacidad gestora de los municipios y de articulación de las diferentes entidades.

Al no oponerse al diseño institucional apenas sugiere un fortalecimiento de la acción institucional y no un replanteamiento de ese esquema para que realmente sea operativo. Tampoco, aparte de la consabida estrategia de focalización para los Zomas y los municipios PDET, replantea el esquema de financiamiento, aceptando que este difícilmente puede depender de lo tarifaria y que exige una radical transformación del esquema de participaciones. Reconoce la importancia de soluciones alternativas, pero poco avanza en mostrar la gran heterogeneidad de formas existentes de solución y que podrían ser reforzadas con fondos especiales y proyectos de investigación especiales.

Sobre la falta de avanzar en diagnósticos más diferenciales, a partir de explicitar que tan solo se ha diagnosticado el 5% de las realidades rurales,

señalemos que si bien el Plan habla -de una manera general- de avanzar hacia las soluciones individuales y colectivas, diferenciadas de las propiamente institucionales, y de adecuar las normas para avanzar en esas soluciones, por la falta de ese diagnóstico más detallado y diferenciado, no se llega a una propuesta de lo que pueden ser esas soluciones y qué programas se podrían adelantar.

Partiendo de diferenciar las soluciones individuales, de las colectivas y las institucionales, anotemos lo siguiente. Las individuales son soluciones que los hogares rurales hacen con recursos propios, acopiando tradiciones y conocimientos de las regiones; suelen tener limitaciones de diseño y recursos, por lo que no son las más eficientes, pero si solucionan transitoriamente aspectos del acceso; la falta de reconocimiento institucional a estas soluciones, impide que se avance en su perfeccionamiento y generalización. En esta categoría se adscriben: pozos profundos y pozos artesianos, reservorios, cosechas de agua, fuentes de aguas vivas movidas por ariete, electrobombas o conducidas por acequias de gravedad, reservorios en tierra, casquetes esféricos, tanques plásticos de 500 o 1000 litros, tanques en cemento, tanques elevados en cemento o plástico, etc.

En temas de saneamiento figuran el enterramiento, quema, selección y compost de basuras, lombricultivos. En aguas servidas el vertimiento en campo, vertimiento directo a fuentes de aguas, pozos sépticos, biodigestores, plantas de tratamiento con plantas bio-remediales. En tratamiento de aguas hay tratamiento con piedra lumbre, simplemente hervida, filtrada y desarenada, potabilizada. A esto refieren seguramente las soluciones tecnológicas adecuadas a las realidades regionales.

Soluciones colectivas. Refieren al aprovechamiento colectivo de recursos comunales escasos como el agua y que al atenderse de manera colectiva encuentran pronta solución y reducen costos. Supone organización y liderazgo -muchas veces informal- por parte de las pequeñas comunidades, son soluciones que algunas veces existen consuetudinariamente y que con frecuencia revierten en conflictos por el derecho de "servidumbre". En general los diseños suelen ser muy improvisados, ineficientes y de poca calidad, pero también pueden dar lugar al empoderamiento organizativo de las comunidades que incluso pueden llegar a estipular acuerdos espontáneos y códigos de un manejo sustentable de los recursos naturales. Nuevamente una mayor disponibilidad de recursos y asesoría técnica permite aumentar la cobertura y hacer más eficiente el servicio.

- **Estrategias sugeridas**

-un programa de investigación e innovación en pequeña escala, que mejore esos diseños, que sugiera cuáles son las alternativas más elásticas y económicas y que asuma como prioridad la búsqueda de soluciones de tratamiento y purificación de aguas.

-un programa de dotación de bancos de maquinaria a los municipios más rurales, para que colabore en la construcción de soluciones individuales y colectivas-

-Un vasto programa de asistencia técnica y acompañamiento integral a los programas de agua y saneamiento, a la manera de la extensión agropecuaria, pero de una manera completamente especializada en sanidad, medio ambiente, diseños y gestión. La estrategia ha sido concebida en el Plan pero falta concebirla de una manera centralizada.

-Reconocimiento institucional de estas iniciativas flexibles y dinámicas

-Fondos de fomento y rotatorios para los hogares y de financiamiento subsidiado a los municipios con cofinanciación de los gobiernos nacional y regional

- Metas

- Para cumplir objetivos ODS el país prometió en 2015 que el país entero estará cubierto por un sistema de acueducto las 24 horas, agua que saldrá del hogar a través de un sistema de alcantarillado que desembocará en una planta de tratamiento y allí se limpiará de nuevo, para regresar casi pura a las fuentes. Son 17 medidas que incluyen la disminución de la pobreza y el combate al cambio climático. El punto 6 (de agua y saneamiento) es el más ambicioso y crudo: garantizar a 2030 disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos. La real meta del gobierno es alcanzar el 53% de saneamiento (partiendo de 42%) y 68% de agua las 24 horas (partiendo del 38%), al 2030. Aumento de cobertura nacional de agua 78% (parte de 72%) en lo rural, 99% (parte de 95%) en lo urbano, con una inversión de \$ 800 millones.
- Esquema progresivo de focalización de subregiones PDET, hasta alcanzar los 170 municipios. Al efecto se propone un presupuesto total de inversión aproximada de \$ 240.000 millones en los 15 años: \$ 31.232 para gestión de proyectos; 84.665 para fábrica de proyectos; 1.235.406 para inversión en agua; 1.046.695 para saneamiento y \$ 81.430 para fortalecimiento comunitario. De esta manera en el periodo 018-32 se espera alcanzar un cubrimiento de 254.010 personas en agua y 228.099 personas en saneamiento, según cuadro de regiones PDET.

Comentarios Plan Nacional de Zonificación Ambiental.

- Contexto

En todo el documento se habla de comunidades rurales, hasta el final de este, se entiende que hay un acuerdo que se hace con los representantes de la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, con quienes se acuerda no incluir los territorios de comunidades étnicas en el Plan de Zonificación ambiental. Pero esto debería estar al inicio del documento para entenderlo mejor, y porque igual queda la pregunta de qué pasa con las comunidades étnicas y sus formas diversas de poseer y habitar la tierra, cómo se zonifican o no sus territorios para también ser protegidos en los acuerdos de paz. Por otro lado, hay territorios que aparecen en los mapas como de comunidades campesinas, pero en los que hay también comunidades étnicas, así sean minoritarias, qué sucede con ellos, cómo se legislan o delimitan, etc.

La *Transformación del campo* y el *Crecimiento verde* son las estrategias del PND 2014-2018 directamente relacionadas con la construcción de paz territorial; la primera aborda elementos del Punto 1 *Política de Desarrollo Agrario Integral*. La segunda aborda una perspectiva de desarrollo bajo en carbono (mitigación) y resiliente (adaptativo) al cambio climático.

- Enfoque diferencial y territorial.

Como criterios generales del desarrollo del Plan y lineamientos para su implementación. El Plan propone “Los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo” y “La participación de las comunidades y organizaciones rurales —hombres y mujeres— garantía del cumplimiento de los propósitos de este punto, sin perjuicio de los intereses comunitarios y socio- ambientales y del bien común.”. “Apoyo a las comunidades rurales que actualmente colindan o están dentro de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales... Se enuncia brevemente la importancia de lo intangible para las comunidades, pero después se deja de lado, entonces no se observa en

ninguna parte del documento cómo se van a tener en cuenta relaciones ancestrales o de pertenencia con un territorio, los lugares sagrados, y otras formas de asumir la tierra. Igualmente enuncia la importancia del enfoque diferencial y de género, pero el Plan no tiene un lenguaje incluyente.

En cuanto al acceso a tierras y uso ambientalmente adecuado del territorio, Señala que *“el ordenamiento socio- ambiental sostenible de los territorios campesinos y étnicos contribuye a la transformación estructural del campo y en particular al cierre de la frontera agrícola. Para ello es necesario el reconocimiento y apoyo a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y demás formas de asociatividad solidaria”*. Por el Fondo de Tierras se adjudicarán 3 millones de hectáreas a *trabajadores y trabajadoras agrarios, sin tierra o con tierra insuficiente*, en forma individual o asociativa; por el Plan de Formalización masiva se formalizarán 7 millones de hectáreas ocupadas por población campesina. Así un total de 10 millones de hectáreas serán objeto de reforma rural integral durante los próximos 10 años. Enunciado que no explica cómo se distribuirán esos 10 millones de hectáreas de tierra, quién define y bajo qué criterios. Cómo se define si alguien accede a la tierra que no tiene y cuánto es insuficiente.

La actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal es el mecanismo para la sustracción y adjudicación de áreas de la Reserva en el marco del Fondo de Tierras, sustracción conforme con la Ley 99 de 1993 y el Decreto ley 2811 de 1974. La sustracción de tierras mediante este mecanismo no es claro en las condiciones de formulación, participación de las comunidades, ni del tipo de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental, ni sobre los mecanismos que darán voz a las comunidades para defender su territorio.

La identificación de *tierras con vocación agraria*, a partir de la actualización de las Áreas de Especial Interés Ambiental AEIA y la caracterización de usos en su interior, en las subregiones de PDET, parte de precisar el significado y alcance del término. *Tierras no es equivalente de Suelos*. El concepto de Tierra hace referencia al componente de suelos como un factor central, pero corresponde al conjunto de condiciones ambientales presentes en una porción del terreno, que influyen en el uso y en la producción agropecuaria. por su capacidad de uso el concepto descansa en la *Vocación de las tierras para usos agropecuarios*. *El término agrario* se refiere a temas de Tierras, en particular a la propiedad (no siendo el único aspecto). Política agraria, reforma agraria, mesa agraria, ley de tierras, se refieren todas al tema central del acceso a la propiedad de la tierra.

el plan de zonificación ambiental, bajo la responsabilidad del MADS, alinea visiones, competencias, recursos institucionales y de cooperación internacional, alrededor de un conjunto de objetivos, estrategias y acciones institucionales, con asignación de responsables y recursos, en función de implementar una zonificación ambiental regional y local participativa que establezca el proceso de expansión (cierre) de la frontera agrícola, proteja las Áreas de Especial Interés Ambiental AEIA y oriente alternativas de desarrollo sostenible para las comunidades rurales que las habitan y/o que colindan con ellas (MADS 2018). No es incluyente de las comunidades étnicas ni se ve reflejado en las fases del Plan.

Para el Acuerdo, la *sostenibilidad socio- ambiental de los territorios* es el resultado de reconocer y tener en cuenta las necesidades, las características y particularidades sociales y económicas de territorios y comunidades. En el marco del plan de zonificación ambiental, se estaría hablando de una demanda social de servicios ecosistémicos. Demanda social de tierras, agua, biodiversidad como demanda de servicios ecosistémicos no guarda una aproximación cartográfica análoga a la de la Oferta de servicios ecosistémicos. De una manera general, la información secundaria oficial y calificada de los aspectos sociales, económicos y culturales de los territorios no son escalares y emplean como unidad espacial el Municipio. No se discute la utilidad de dicha información, solo su integración cartográfica (directa, a la misma escala) al mapa de Oferta. El plan propone la caracterización de la demanda social de tierras, de las Tierras con vocación agraria y de factores comunitarios de sostenibilidad social y ambiental para la estabilización de la frontera agrícola como elementos (variables) que se deben abordar mediante procesos de Participación social, lo que permite establecer el enfoque territorial de las comunidades, con el fin de incorporarlo al ordenamiento ambiental de uso del territorio formulado por las bases técnicas de zonificación 1.100.000. Dichas variables no generarán nuevos polígonos en el mapa, sino nuevos atributos que se integrarán a las categorías de ordenamiento ambiental y/o a los lineamientos ambientales de uso.

Como estrategia de planeación y participación el Plan propone la Participación de las autoridades ambientales regionales y de las entidades territoriales como indispensable para implementar un ordenamiento ambiental de uso en los territorios de PDET que, partiendo de los instrumentos de planificación ambiental regional tenga en cuenta las bases técnicas de la zonificación ambiental 1.100.000 y el enfoque territorial de las comunidades y que a su vez incorpore criterios, categorías y lineamientos de dichos instrumentos regionales vigentes y del enfoque territorial de las comunidades. La participación comunitaria y la

participación institucional se deben considerar los tres niveles: nacional, regional y local.

En cuanto a la frontera agrícola el Plan recoge su definición los dos ámbitos de planificación importantes de diferenciar: El interior de la frontera agrícola y el exterior de ésta. *“Límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agrícolas (agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras y plantaciones forestales comerciales) están permitidas, de aquellas áreas de especial interés ambiental que se deben dedicar a la preservación, la restauración ecológica u otros usos derivados de la zonificación ambiental”*.

Al interior de la frontera agrícola. Delimitado por una línea discontinua, el interior de la frontera agrícola conforma áreas (polígonos) que totalizan 35.996.700 de hectáreas. Se encuentran las áreas transformadas donde son permitidos los usos agrícolas, tanto de pequeña y mediana escala como las áreas con aptitud de uso agroindustrial, cuya coexistencia es soportada conceptualmente por la multifuncionalidad del suelo y por el ordenamiento productivo del territorio de acuerdo con la aptitud del suelo. También se encuentran las AEIA cuyas categorías de ordenamiento y plan de manejo aceptan en forma condicionada las actividades agropecuarias. En este ámbito, la UPRA deberá realizar un Ordenamiento social y productivo del territorio. El Ordenamiento productivo se concibe bajo los enfoques básicos de Uso eficiente, Aptitud de Uso de la Tierra y Reconversión productiva de los usos del suelo.

Al exterior de la frontera agrícola Se encuentran las AEIA y sus áreas colindantes, objeto de la zonificación ambiental, que en las regiones más impactadas por el conflicto armado se encuentran ocupadas por campesinos expulsados del interior de la frontera agrícola. En este ámbito, la autoridad ambiental deberá realizar la zonificación ambiental para un Ordenamiento y gestión ambiental del territorio que establezca la frontera agrícola, que proteja las áreas de especial interés ambiental y que oriente alternativas equilibradas de desarrollo sostenible para las comunidades que habitan y/o colindan con ellas. Se convino, sin embargo, que en ellas se desarrollaría un manejo agro- ambiental diferencial donde intervendrían en conjunto, las autoridades ambientales y agrarias, así como el Programa de Sustitución de cultivos ilícitos.

- Anotaciones generales

El documento en general habla de un sujeto campesino y cuando habla de comunidades se refieren al campo, sin caracterizar quién es, ni visibilizar las diferentes formas de habitar ese campo, los territorios donde no hay sólo campesinos o sólo etnias, sino que están mezclados. No se habla de las mujeres más que en un par de fragmentos, lo que supone un análisis del trabajo hecho con las comunidades muy vago, sólo enunciado y generalizado.

No hay un análisis sobre los miedos e inquietudes de las comunidades frente a la zonificación. Es curioso que de las reuniones territoriales que realizaron con instituciones del SINA entre 2016 y 2017, saquen las inquietudes de las regiones, pero no las propuestas, demandas, denuncias. Se enuncian, de manera general, pero de ello, ni las propuestas que se hicieron para responder o vincular de alguna manera esto en el Plan.

Si estamos en un modelo de "crecimiento verde" y con una economía "baja en carbono", por lo menos debería evidenciarse cuáles son las estrategias que facilitan la transición de los diferentes conflictos ambientales que recorren el país a lo ancho y largo, específicamente las luchas contra la minería, el fracking, las hidroeléctricas, los cultivos de palma (agrocombustibles), etc. Igualmente el papel de la ganadería, en los modelos de uso del suelo y como factor determinante en el ensachamiento de la frontera agrícola y en la emisión de CO2 tanto por los temas de corte y quema, como por las emisiones derivadas de la crianza del ganado (emisiones de metano por el metabolismo de los animales), no está evidenciado en ninguna parte del documento.

Falta establecer los criterios de conservación y uso sustentable de los bienes comunes (agua, biodiversidad y suelo), en zonas donde el modelo tradicional de expansión ha despreciado históricamente el papel de la naturaleza en la concreción del territorio. Esto parece más filosófico, pero es parte de lo esencial que está por construirse: un estado de derecho, democrático, sustentable y con inclusiones no únicamente antrópicas sino también "naturales" la naturaleza también tiene derechos.

COMENTARIOS AL PLAN ESPECIAL DE EDUCACIÓN RURAL -PEER- (MEN 2017).

El Plan Especial de Educación Rural (PEER) es elaborado en el marco del "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"; consta de 100 páginas, de las cuales más de la mitad está dedicada al "diagnóstico", amparado en las cifras estadísticas de la Dirección Nacional de Planeación y del Ministerio de Educación. En

la Introducción se señala que “el documento no hace referencia a la justificación financiera” porque el “proceso de costeo” será posterior a la construcción del PEER, como si no hubiesen “diagnósticos” anteriores desde los cuales prever la financiación.

El contraste entre las dinámicas de la educación urbana y las de la ruralidad orientan las descripciones estadísticas del documento en referencia, desembocando en las conclusiones que todos los colombianos conocemos: el conflicto armado ha influido en los rezagos de la educación rural; el acceso a mayores oportunidades en la educación urbana acentúa la distancia en calidad respecto a la educación rural; la educación rural no responde a los contextos propios de las regiones; en la zona rural prevalecen los bajos índices de escolaridad y la casi inexistencia de la educación pre-escolar, la educación media y la educación superior; los niveles de pobreza en la zona rural son signos de la exclusión social y razones para la vulnerabilidad y la violencia, ilustrados en el abandono del sistema, sobre todo en la educación secundaria cuando las familias requieren del trabajo de los hijos.

Desde la perspectiva del análisis del discurso este documento no logra trascender la estructura superficial de la descripción del fenómeno; no penetra en la estructura profunda porque es notorio el desconocimiento de la realidad de las escuelas de la zona rural y del sistema educativo en su conjunto; de allí el hincapié en el dato estadístico sin su aprovechamiento para las interpretaciones cualitativas, tan necesarias para fundamentar el proyecto educativo-cultural que, sobre todo en la zona rural, requiere el país; tal desconocimiento está asociado con la subestimación hacia las investigaciones que en educación se han realizado en Colombia desde la década de 1990 (Parra Sandoval, Díaz, Gómez, Miñana, Rodríguez, Claret, Mejía, Echeverry, Vasco ...). Al contrario, se referencian autores (Heckman, Cunha, Chetty, Psacharopolus & Patrinos...) cuyas obras, poco referenciadas en América Latina, si bien abordan problemas universales de la educación, no son suficientes para profundizar en los problemas educativos de Colombia.

Algunos de los tópicos sobre los cuales, según el PEER, el ministerio se compromete a responder, entre 13 prioridades, que ameritan una reflexión profunda son:

- 1) Garantizar la cobertura universal con atención integral a la primera infancia.

- 2) Ofrecer modelos flexibles de educación pre-escolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.
- 3) Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once).
- 4) Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.
- 5) Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.

Respecto a “la cobertura universal con atención integral a la primera infancia” el estudio de la Universidad Nacional mostró la desarticulación entre la familia y el ICBF y entre el ICBF y el primer grado de la escolaridad, destacando, de un lado, el carácter de guardería (cuidar a los niños) y la subestimación de los procesos de desarrollo cognitivo; de otro lado, el estudio llamó la atención sobre la ausencia de la educación pre-escolar, dado que el único grado que la legislación identifica en el sector público como Transición se asumió en las escuelas con las características del primer grado de primaria, pues por los problemas de la formación de los docentes –y más grave en la zona rural- se ha creído que estar en la escuela es para aprender a leer y a escribir, aprender los números y las operaciones básicas, así sean niños de cuatro y cinco años de edad, con las planas y las rutinas tradicionales. Para afrontar el problema y lograr con efectividad la “atención integral” y la articulación entre los distintos niveles se propuso el enfoque por ciclos, lo cual presupone el diálogo entre los educadores del ICBF, las familias y los educadores de las escuelas en la perspectiva de considerar el enfoque socio-constructivista y socio-cultural en los aprendizajes de la primera infancia. Así, un ciclo como el de Jardín, Transición y primer grado, con el equipo de docentes formados para dicho ciclo, garantiza la permanencia de los niños en la escuela y rompe con la tendencia de la repitencia en Transición (aunque la legislación lo prohíbe) y en primer grado. Para lograrlo, así como para todo el sistema, se requiere la solidez de la formación de los docentes y los directivos docentes. La formación tiene que ser presencial y no a distancia o virtual como lo pregona el PEER.

En relación con los “modelos flexibles de educación pre-escolar, básica y media”, ya insinuados en la ley 115 de 1994 y en el decreto 1860 del mismo año, el ministerio tendría que transformarse y comprometerse con la consistencia en sus políticas de formación docente, enfoques curriculares y dotación de textos y materiales. En el PEER no se

referencian estas dimensiones en profundidad. Los docentes y los directivos, así como las familias, se confunden con la disparidad en los documentos que el MEN promueve sin consultar a los investigadores en educación. Los intereses económicos y políticos de personas, grupos y entidades, en cada gobierno, están por encima de la construcción de un proyecto educativo de largo aliento. Por ejemplo, entre los años 2014 a 2018, el MEN contrató asesorías, nacionales e internacionales, para introducir modelos inflexibles de los currículos, las pedagogías y la evaluación, desbordando los documentos legítimos surgidos de los consensos entre los maestros y los investigadores en la década de 1990, con los lineamientos curriculares, y en la primera década del siglo XXI, con los estándares básicos de competencia, de 2006.

Así, documentos como los Derechos Básicos de Aprendizaje (2015 y 2016), las Mallas de aprendizaje (2017), las Guías y los textos escolares (2017) incorporan métodos de enseñanza sobre la lectura y la escritura que en 1930 habían sido cuestionados por Evangelista Quintana y Agustín Nieto Caballero; son documentos que neutralizan la flexibilidad y la perspectiva diferencial de la educación rural. Por ejemplo, examinar a los niños de primero y segundo grado midiendo la velocidad para leer, aunque no entiendan, es propio de la escuela panóptica, que condiciona a los niños de la escuela rural al desencanto por aprender y al abandono escolar. Esto permite comprender las causas de la no matriculación en la educación media de muchos jóvenes de las zonas rurales que frente a una escuela autoritaria y sumida en rutinas optan por el trabajo precario o por la inmersión en grupos armados de distinto perfil.

Cuando se señala en el PEER la necesidad de “Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once)” se desconoce que el ciclo de educación media no existe en el sistema educativo colombiano; se cree que introduciendo programas complementarios para el trabajo –es el programa de articulación que los gobiernos promueven con el SENA en la zona rural- se está resolviendo la carencia de dicho ciclo. Son programas compensatorios que resultan arbitrarios porque obligan a todos los jóvenes de las zonas rurales a tomar cursos relacionados con la agricultura y con la producción animal, cuando no todos quisieran dedicarse a dichos oficios, sin duda importantes. También el Instituto de Investigación en Educación acompañó a las secretarías de educación de Arauquita y Tumaco en la construcción de un Plan Decenal de Educación coherente con las necesidades de las comunidades; en dichos planes se planteó la necesidad de contar con el ciclo de educación media diversificada (énfasis en Ciencias, Artes, Humanidades, Tecnologías, Deportes y Recreación) y su articulación con un instituto técnico-

tecnológico de educación posmedia, incluyendo rutas de formación en tecnologías diversas, humanidades, salud y artes, con la flexibilidad de la continuación a nivel superior.

En relación con la necesidad de “Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas”, se está señalando tácitamente en el PEER la exclusión de que han sido objeto las mujeres rurales en los derechos fundamentales a la educación. Si los jóvenes huyen de la escuela para refugiarse en la oscuridad de la guerra las jóvenes también huyen para dedicarse a cuidar a los hermanos menores o ayudar en los quehaceres domésticos. Por eso para garantizar los derechos de los jóvenes, hombres y mujeres, será necesario fortalecer los acuerdos de paz y proponer sin discriminación alguna rutas diversas de formación profesional de carácter presencial, de manera gratuita y flexible en el ingreso. Rutas diversas de formación profesional significa que no se trata unilateralmente de ofrecer “capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural” para los jóvenes rurales sino también áreas relacionadas con las profesiones universales en esta sociedad de la globalización.