Modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto

Director:
Juan Mauricio Ramírez

Investigadores:
Roberto Angulo
Alberto Castañeda
Genni Cavalli
Carlos Vargas

Asistentes de investigación:
Carlos Andrés Beltrán
Santiago Satizábal



Bogotá, junio de 2016

Tabla de contenido

1. Introducción 4
2. Diagnóstico de la pobreza rural 6
2.1. Diagnóstico de la pobreza rural nacional 7
2.2. Pobreza rural en los municipios priorizados para el posconflicto 11
2.2.1. Diagnóstico territorial 11
2.2.1.1. Indicadores demográficos de los municipios priorizados 13
2.2.1.2. Geografía económica de los municipios priorizados 15
2.2.1.3. Estructura productiva de los municipios priorizados 17
2.2.1.4. Capacidad institucional y fiscal de los municipios priorizados 18
2.2.1.5. Pobreza multidimensional de los municipios priorizados 20
3. Conceptos básicos y marco de análisis 25
3.1. Los desafíos de política que plantean el diagnóstico general y el de los municipios priorizados 26
3.2. Elementos conceptuales básicos 28
3.2.1. La dualidad de los hogares rurales: unidades productivas y familias 28
3.2.2. Inclusión social y productiva como estrategia para la salida sostenible de la pobreza rural 29
3.2.3. Superar la dualidad formal-informal conectando personas y mercados 31
3.2.4. Procesos participativos para el diseño e implementación de la estrategia de inclusión social y productiva: 32
3.2.5. Marco de análisis de la estrategia de reducción de la pobreza rural con énfasis en los municipios del conflicto: 34
4. Modelo de gestión para la reducción de la pobreza rural en los municipios priorizados para el posconflicto 36
4.1. Objetivo general 37
4.2. Objetivos específicos 37
4.3. Premisas y estrategias 37
4.4. Estrategia integral y componentes 40
4.4.1. Enfoque integral de las intervenciones 41
4.4.2. Inclusión social 41
4.4.3. Inclusión productiva y competitiva 42
4.4.4. Componente transversal: enfoque territorial, participación, asociatividad y atención sicosocial 43

4.4.5. Unidades de intervención de la estrategia 46
4.5. Características territoriales y rutas de intervención 46
4.5.1. Rutas de intervención 48
4.6. Estructura de coordinación institucional 52
4.6.1. Marco institucional 52
4.6.2. Articulación intersectorial 55
4.6.3. Criterios de corresponsabilidad 56
4.7. Modelo de gestión: mecanismo de operación 57
4.7.1. Principios rectores del modelo 57
4.7.2. Estructura del modelo de gestión 57
4.7.3. Gobernanza territorial y participación 62
4.7.4. Presupuesto total y ponderación presupuestal por componente 63
4.7.5. Lineamientos para la focalización territorial y poblacional 66
4.7.5.1. Las fases que componen un mecanismo de focalización 67
4.7.5.2. Lineamientos para la focalización de la estrategia 69
4.7.6. Fases de la implementación del modelo 73
4.7.7. Indicadores de seguimiento y monitoreo 77
Bibliografía 84
Anexo 1 Detalle de las fuentes del diagnóstico territorial 87
Anexo 2 Inventario de la oferta actual 90
I. Introducción 90
II. Descripción de la Oferta Actual de los Componentes de Inclusión Social y Productiva 90
a. Limitaciones de la información 90
b. Criterios de clasificación 91
c. Caracterización de la oferta de programas de inclusión social y productiva 91
d. Propuesta para fortalecer la oferta institucional para promover la inclusión social y productiva 97

1. Introducción

El diseño de estrategias territoriales y poblacionales para reducir la pobreza y eliminar la pobreza extrema en el sector rural, en concordancia con los Acuerdos de la Habana, plantea grandes retos en términos de trayectorias de implementación, coordinación entre estrategias, en el Gobierno Nacional y entre niveles de gobierno, y en última instancia de modelos de gestión efectivos capaces de transformar las condiciones de vida de la población rural.

Las experiencias de gestión pública en Colombia, lideradas desde el Gobierno Nacional muestran algunos ejemplos importantes en los cuales dichos retos de coordinación y gestión han sido abordados de manera más o menos eficaz. Sin embargo, se observa una gran dificultad en las intervenciones del Gobierno Nacional en temas del desarrollo rural y de mejoramiento en el bienestar de la población rural. En particular, en las intervenciones en el territorio persiste una gran dificultad para establecer un centro de gobierno efectivo, así como la ausencia de modelos de gestión operativos y eficaces capaces de apalancar los esfuerzos de los gobiernos locales, a partir de las condiciones y de la participación de los actores locales.

El enfoque centralista para el diseño e implementación de estrategias de reducción de la pobreza rural, y del desarrollo rural en general, está llamado al fracaso. La fragmentación de acciones desde modelos de gestión puramente municipalizantes tampoco van a generar los resultados esperados. Se impone la necesidad de pensar maneras distintas de abordaje del territorio, de acompañamiento desde el Gobierno Nacional, y de coordinación tanto al interior de este como entre los diferentes niveles de Gobierno. Los diseños de estrategias, no importa cuáles sean, sin modelos de gestión adecuados, no van a generar impactos efectivos y sostenibles.

Como enfatizan Ostrom et al (2006), las propuestas de política pública para elevar el bienestar de la población pobre se deben basar en dos ejes fundamentales:

1. Conectar personas: mejorar el bien-estar de los pobres y de la sociedad en general a través del mejoramiento de la capacidad de los individuos para auto-organizarse y hacer frente sus problemas de acción colectiva por sí mismos.
2. Conectar y ampliar mercados: mejorar el bien-estar de los pobres y de la sociedad en general haciendo frente a los problemas que se presentan cuando los individuos interactúan a través de mercados.

Estos dos son los grandes retos de una estrategia de reducción de la pobreza rural en Colombia. Desde el punto de vista de los municipios priorizados para el

posconflicto, estos dos ejes tienen dos implicaciones concretas: la primera es la necesidad de conocer y caracterizar la geografía económica de los territorios, identificar los nodos dinamizadores y las políticas necesarias para conectar el territorio y la población con ellos. La segunda implicación es la necesidad de potenciar las formas asociativas y organizativas de la sociedad, involucrando directamente a los actores sociales, por medio de procesos participativos, a la construcción, priorización e implementación de las políticas públicas.

El objetivo de esta consultoría es trazar los lineamientos de un modelo de gestión para la reducción de la pobreza rural y la eliminación de la pobreza extrema como parte de la implementación de lo pactado en los Acuerdos de la Habana.

El Informe se divide en las siguientes secciones:

En la Sección 2, después de esta introducción, se presenta el diagnóstico de la pobreza rural, tanto a nivel nacional como para los 187 municipios priorizados. Para ello, y en concordancia con lo señalado anteriormente, se hace una caracterización de estos territorios en términos de indicadores demográficos, geografía económica, estructura productiva, capacidad institucional y fiscal de los municipios, y pobreza multidimensional.

En la Sección 3 se presentan los conceptos básicos y el marco de análisis de la pobreza rural sobre el cual debe desarrollarse la estrategia de superación de la pobreza rural en estos territorios, partiendo de los desafíos de política que plantean tanto el diagnóstico general de la pobreza como las características de los municipios priorizados.

En la Sección 4 se describen los lineamientos principales del modelo de gestión para la reducción de la pobreza rural en los municipios priorizados en términos de los objetivos, premisas de la intervención y componentes, rutas de intervención según las características territoriales, la propuesta de coordinación institucional y los mecanismos de operación del modelo de gestión. Estos se refieren a la estructura del modelo, los temas de gobernanza y participación, el tema presupuestal, los lineamientos para la focalización territorial y poblacional, las fases de implementación y los indicadores de monitoreo y seguimiento.

Se incluye también un anexo con el inventario de la oferta pública en inclusión social y productiva para las áreas rurales

2. Diagnóstico de la pobreza rural

La reducción sostenida de la pobreza durante las últimas dos décadas es uno de los hechos estilizados más fuertes y con mayores evidencias del cambio social en Colombia. En cuanto a la medida de pobreza monetaria[1], durante el periodo 2002-2015, la pobreza pasó de 49% a 27% y la pobreza extrema de 17% a 7.9% y de acuerdo al Índice de Pobreza Multidimensional, que incluye las dimensiones de educación, niñez y juventud, salud, trabajo y vivienda; la pobreza se redujo a su tercera parte al pasar de 60% en 1997 a 20% en 2015 (ver Tabla 1).

La reducción sostenida de la pobreza en Colombia tuvo lugar en cabeceras como en el área rural[2] en cualquiera de las dos metodologías oficiales. La pobreza monetaria rural pasó de 61% en 2002 a 40.3%, la monetaria extrema de 33% a 18% y la pobreza multidimensional rural, que en 1997 era de 86% se redujo sostenidamente hasta llegar a 20% en 2015.

Sin embargo, este escenario de cambio social en Colombia, sin duda positivo y que ha redundado en un incremento considerable de la clase media en Colombia[3], debe ser tomado con optimismo moderado. Basta con analizar los desequilibrios urbano rurales, o incluso los desequilibrios al interior de la zona rural entre los municipios que han sido principalmente afectados por el conflicto frente a los otros, la aceleración de la reducción de la pobreza y la distribución geográfica y poblacional de la misma para darse cuenta que aún persisten grandes desafíos en la agenda de reducción de la pobreza.

Un análisis detallado de las cifras de pobreza, sin perder aún el carácter general que se requiere para entender el panorama general de la pobreza rural en Colombia, permitirá comprender a grandes rasgos hacia dónde debe apuntar una estrategia de la reducción de pobreza rural.

El siguiente capítulo busca construir un diagnóstico de la reducción de pobreza rural en Colombia que sea útil al diseño y ejecución de política pública. La primera subsección incluye los principales hechos estilizados a partir de los agregados nacionales y la segunda se concentra en los municipios que han sido priorizados para el posconflicto y establece algunos hechos estilizados producto de la comparación con los municipios no priorizados. A partir de estos niveles de análisis, se presentan los principales desafíos que se desprenden de la caracterización de la pobreza en Colombia.

---

[1] Con base en la metodología oficial del DANE. Al respecto ver MESEP (2012) y Conpes (2012).
[2] Entendida como pobreza en centros poblados y rural disperso según el DANE.
[3] Al respecto ver Angulo, Gaviria y Morales (2014).

2.1. Diagnóstico de la pobreza rural nacional

A grandes rasgos, algunos de los principales hechos estilizados de la pobreza rural en Colombia son los siguientes[4]:

i. *La incidencia de pobreza rural es alta y marca un gran desequilibrio con la incidencia de pobreza urbana*: de acuerdo con CEPAL (2015), la incidencia de pobreza monetaria rural en Colombia es cercana al promedio de América Latina. Sin embargo, aunque no es alta en el contexto de la región, sí lo es al compararla con la pobreza monetaria urbana: en 2015 la pobreza monetaria rural fue 1.7 veces la pobreza monetaria rural (24% versus 40% respectivamente). En cuanto a la pobreza multidimensional rural, estudios comparados para América Latina como el de Santos et al (2015) que construyen un Índice de Pobreza Multidimensional comparable entre países de la región [5], muestran que aunque en 2012 la pobreza multidimensional rural de Colombia era la octava más baja entre 14 países analizados, era la segunda brecha más alta con respecto a la pobreza urbana. Este desequilibrio es incluso mayor al analizar los datos del IPM nacional, donde se observa que para 2015 la incidencia de pobreza multidimensional rural era 3.7 veces la incidencia de la urbana (ver Tabla 1).

La incidencia de pobreza rural municipal es por lo general mayor conforme: aumenta el grado de ruralidad del municipio, más desconectado esté el municipio del sistema de ciudades y si éste se ubica en la periferia de Colombia. **Este hecho estilizado que se compone de tres partes sintetiza la geografía de la pobreza rural en Colombia: en primer lugar, el nivel de pobreza multidimensional municipal tiene una relación directa con el grado de ruralidad de un municipio. Este punto ha sido verificado por Ramírez et al (2016) con base en la comparación entre un IPM municipal[6] y el índice de ruralidad. Adicionalmente, la conclusión también es válida no sólo para el nivel sino para la variación de la pobreza, cuando los autores analizan la relación entre el cambio de pobreza 1993-2005, encuentran que hay una relación inversa entre la magnitud del cambio y el grado de ruralidad (**

ii. Gráfica 1).

[4] Esta subsección es una versión resumida y actualizada con cifras a 2015 de los hechos estilizados identificados en el documento en Ramírez, Cavalli, Castañeda, & Angulo (2015).

[5] El Índice de Pobreza Multidimensional de Santos et al (2015) incluye las dimensiones de estándar de vivienda, servicios públicos, estándar de vida (ingreso y bienes durables), educación y empleo y protección social. Los cálculos se realizaron para Nicaragua, Guatemala, Honduras, Bolivia, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Brasil, Uruguay y Chile.

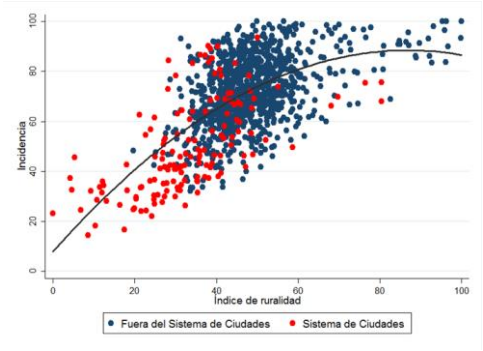
[6] El estudio de Ramírez et al (2016) calcula un Índice de Pobreza Multidimensional comparable con los censos de 2005 y 1993. Por esta razón difiere ligeramente del IPM oficial de Colombia. Los indicadores que incluye son: logro educativo, alfabetismo, asistencia escolar, no rezago escolar, atención a la primera infancia, trabajo infantil, dependencia económica, empleo formal, aseguramiento en salud, condiciones de la vivienda y hacinamiento.

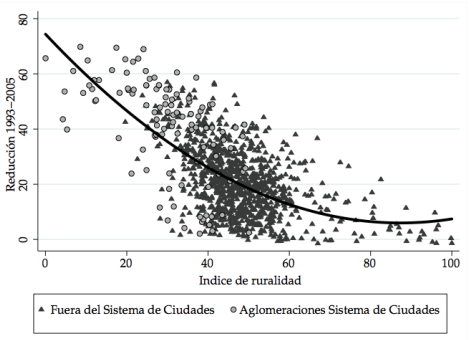
Tabla 1 Pobreza monetaria, pobreza extrema monetaria y pobreza multidimensional 1997-2015

	1997	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación %	Puntos %
Pobreza monetaria															
Cabeceras		45,5	44,9	43,7	41,1	37,4	36	33,3	30,3	28,4	26,9	24,6	24,1	-47%	-21,4
Rural		61,7	56,8	58,3	56,4	56,6	53,7	49,7	46,1	46,8	42,8	41,4	40,3	-35%	-21,4
Rural/Cabeceras		1,4	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7		
Nacional		49,7	48	47,4	45	42	40,3	37,2	34,1	32,7	30,6	28,5	27,8	-44%	-21,9
Pobreza extrema Monetaria															
Cabeceras		12,2	11,2	10	9,1	11,2	9,9	8,3	7	6,6	6	5,1	4,9	-60%	-7,3
Rural:		33,1	29	29,1	27,8	32,6	28,6	25	22,1	22,8	19,1	18	18	-46%	-15,1
Rural/Cabeceras		2,7	2,6	2,9	3,1	2,9	2,9	3,0	3,2	3,5	3,2	3,5	3,7		
Nacional		17,7	15,7	14,8	13,8	16,4	14,4	12,3	10,6	10,4	9,1	8,1	7,9	-55%	-9,8
Pobreza Multidimensional (H)															
Cebeceras	51		40			27		23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	14,4	-72%	-36,6
Rural	86		77			60		53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	40	-53%	-46
Rural/cabeceras	1,7		1,9			2,2		2,3	2,4	2,3	2,5	2,9	2,8		
Nacional	60,4		49,2			44,8		30,4	29,4	27	24,8	21,9	20,2	-67%	-40,2

Fuente: Pobreza y pobreza por ingresos fuente DANE. Pobreza Multidimensional: 1997-2008 de Angulo, Pardo y Díaz (2015) y 2010-2014 fuente DANE. Rural, según definición del DANE, corresponde a los hogares de centros poblados y de rural disperso.

Gráfica 1 Pobreza multidimensional, cambio en pobreza multidimensional y ruralidad





Fuente: Ramírez, Díaz, Bedoya (2016)

Tabla 2 Indicadores de pobreza según categorías de ruralidad de la Misión para la transformación del campo

Categoría	Pobreza por ingresos	Pobreza extrema	IPM
Ciudades y aglomeraciones	21.7%	4.5%	20.8%
Intermedio	41.0%	13.3%	36.7%
Rural	49.9%	19.0%	42.7%
Rural Disperso	53.5%	24.1%	47.8%
Nacional	**30.6%**	**9.06%**	**28.0%**

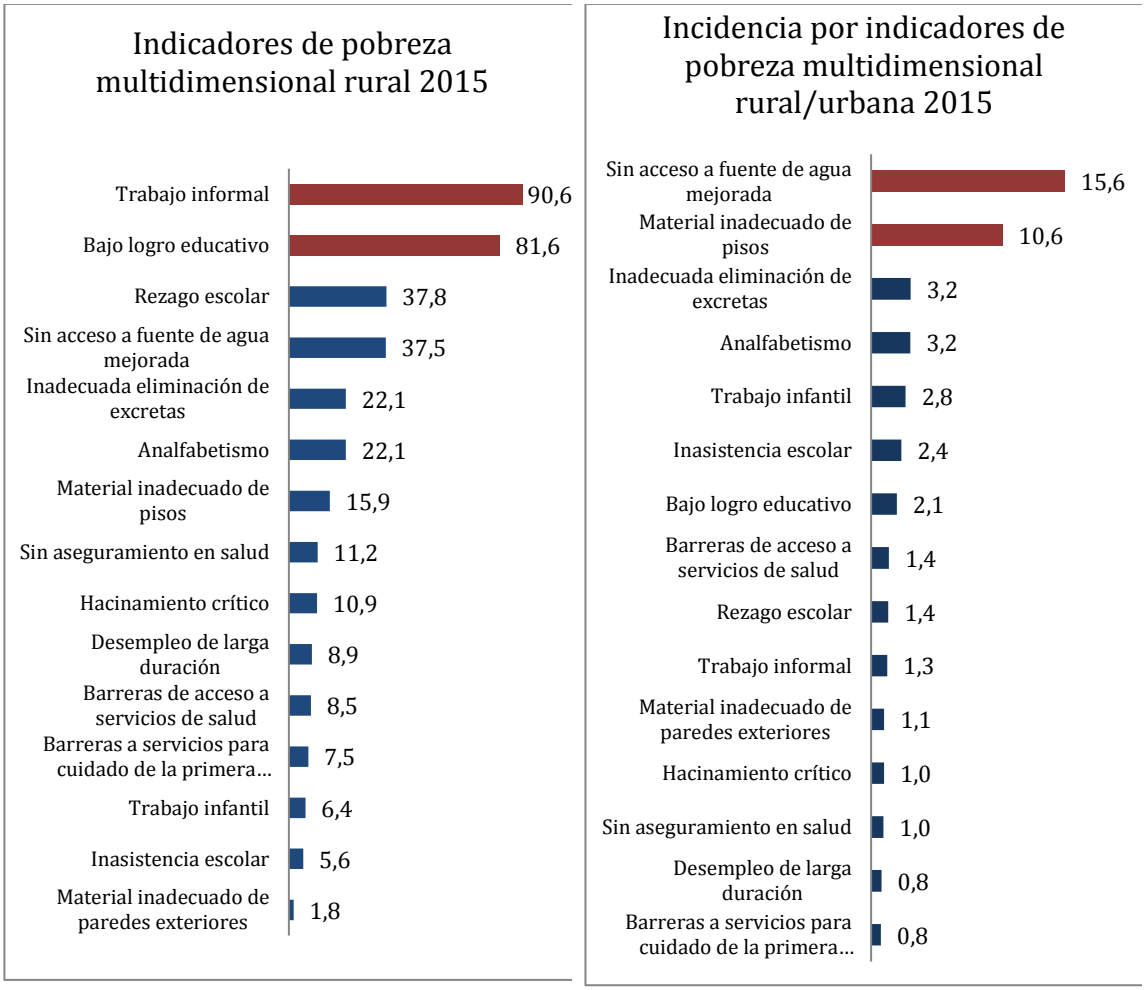
Fuente: DNP-MTC

iii. *Hay una relación inversa entre el nivel de pobreza (monetaria y multidimensional) y la pertenencia al sistema de ciudades.* De acuerdo a la Tabla 2, los municipios que están en el Sistema de Ciudades (ciudades y aglomeraciones) son menos pobres que las demás categorías y entre ellas son más pobres conforme están más alejadas del sistema de ciudades (intermedias, rural, rural disperso). Finalmente, los dos hechos estilizados anteriores reflejados en el territorio muestran que la incidencia de pobreza rural es mayor en la periferia de Colombia que en el centro. Este hecho estilizado ha sido ampliamente documentado por Galvis y Meisel (2010a, 2010b) y Ramírez et al (2014, 2016).

iv. *La velocidad de la reducción de pobreza rural es más lenta que la urbana.* La caída porcentual de la incidencia de pobreza rural es más lenta que la de

incidencia de pobreza urbana, esto es válido tanto con el método monetario como con el multidimensional (Tabla 1).

Gráfica 2 Indicadores de pobreza multidimensional en zona rural y brechas en 2015 (porcentaje de hogares con al menos un miembro privado en cada indicador).



Fuente: cálculos autores con base en las cifras oficiales del DANE.

v. *Ingresos bajos y escasa acumulación de activos productivos son características generales de los hogares rurales.* De acuerdo con la MPTC (2015), apenas el 36% de los hogares rurales tiene acceso a tierras y menos del 6% tiene acceso a asistencia técnica, crédito o riego intrapredial.

vi. *Las dimensiones de calidad de vida con mayores privaciones en la zona rural son educación, trabajo y vivienda.* Al analizar los indicadores que conforman el índice de pobreza multidimensional oficial de Colombia, se observan que

los indicadores con mayor privación son trabajo informal y bajo logro educativo con 90.6% y 81.6% respectivamente. Adicionalmente, las variables más críticas, entendidas estas como aquellas que tienen un mayor desequilibrio con relación a la zona urbana son sin acceso a fuente de agua mejorada y material inadecuado de pisos.

vii. *La actividad asociativa para la producción es escasa en la zona rural.* La evolución de la actividad asociativa en Colombia es lenta y presenta retrocesos. Castañeda (2014) encuentra que, de acuerdo al Registro Único de Empresas Solidarias (RUES), el promedio anual de entidades adscritas a las Cámaras de Comercio fue de 693 durante el periodo 2001 y 2006 y cayó a 289 anuales desde 2011.

viii. *El grupo poblacional más pobre en la zona rural, y por tanto en todo el país, es el de indígenas*. De acuerdo a cifras del DPS con base en el Censo del DANE, la incidencia de pobreza multidimensional de los hogares cuyo jefe de hogar se auto-reconoce como indígena es de 86.5%, la de población que se reconoce como afrocolombiana es de 61 y los que no tienen ninguna pertenencia étnica 44%.

2.2. Pobreza rural en los municipios priorizados para el posconflicto

2.2.1. Diagnóstico territorial

La pobreza en cualquiera de sus aproximaciones (monetaria o multidimensional) es también un fenómeno espacial (Ramírez et al, 2014). Esto significa que la pobreza no se distribuye aleatoriamente en el territorio sino que sigue patrones de concentración o dispersión espacial. Elementos esenciales en la explicación de la pobreza monetaria y multidimensional tales como los bienes públicos y la infraestructura, las barreras de acceso a la tierra, los equipamientos sociales, la capacidad institucional, las condiciones de vida de los barrios, entre otros, son nociones intrínsecamente territoriales, es decir, se reflejan en el territorio y caracterizan comunidades completas y no individuos u hogares de forma aislada.

En este capítulo se hace una caracterización de 187 municipios priorizados por el gobierno (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) para las estrategias de desarrollo del posconflicto. Los criterios de priorización, establecidos por OAC-FARC (2014), fueron el nivel de pobreza, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad institucional y la presencia de cultivos ilícitos. La aplicación de estos criterios por parte del gobierno hace que este grupo tenga, por definición ciertas particularidades con relación al promedio de los municipios de Colombia, pero ¿Qué tan diferentes son con relación al total nacional en las variables

relevantes del desarrollo rural? y también ¿Qué tan diferentes son estos municipios en su interior?

Para responder a estas preguntas y avanzar en el diagnóstico que permita afinar los principales hechos estilizados, se seleccionaron estratégicamente algunos grupos de variables, uno por cada subsección de este capítulo. Los grupos son demografía, geografía económica, estructura productiva municipal, variables institucionales y pobreza multidimensional. En cada caso se compara el promedio de los indicadores de los municipios de posconflicto (PC) con el valor promedio de cada indicador a nivel nacional[7] (Tabla 3). Posteriormente se analiza el grado de dispersión de cada indicador para los municipios priorizados (MP) a través de la distribución de frecuencias del indicador con el fin de evaluar el grado de heterogeneidad de los territorios priorizados en cada una de las dimensiones. La Tabla 3 sintetiza los resultados y el Anexo 1 explica los indicadores y fuentes citadas.

Los resultados muestran desequilibrios importantes entre los municipios priorizados y el promedio nacional. Al comparar los municipios seleccionados con el promedio nacional se tiene que éstos: registran una mayor tasa de crecimiento poblacional, una menor densidad poblacional y concentran un mayor porcentaje de población que se auto reconoce en alguna pertenencia étnica; tienen no solo una mayor ruralidad sino que además están más desconectados del sistema de ciudades y cuentan con una menor densidad vial; tienen menor PIB y PIB per cápita, menor participación en agricultura y manufactura y mayor participación en minería y sector gobierno; menor participación de recursos propios, mayor participación de recursos de regalías y menor capacidad institucional y, finalmente, los municipios priorizados no sólo tienen una mayor pobreza tanto urbana como rural como era de esperarse sino un perfil diferente de pobreza multidimensional, que si bien conserva una composición similar en cuando al orden de las dimensiones con mayor privación, éstas son más profundas en las dimensiones de vivienda. Pero además de estos desequilibrios frente al promedio nacional, existe una alta heterogeneidad al interior de los municipios priorizados. Cada uno de estos hallazgos se ilustra empíricamente en la Tabla 33 y en las siguientes subsecciones.

[7] Promedio simple municipal.

Tabla 3 Principales indicadores de diagnóstico territorial

	(1) Municipios priorizados	(2) Promedio Nacional	Brecha: (1)/(2)
Demográficas			
Población total por municipio	37.448	43.268	0.9
Crecimiento poblacional anual promedio[2]	5%	2%	2.5
Porcentaje de mujeres	49%	49%	1.0
Porcentaje población étnica	33%	14%	2.4
Tasa de dependencia	0.44	0.42	1.0
Tasa global de participación	36.4%	38.4%	0.94
Geografía económica			
Porcentaje de población en zona rural	55.73%	55.74%	1.0
Densidad poblacional (hab/km2)	37.17	149.36	0.2
Distancia población de 100 mil hab. (kms)[3]	92.46	74.1	1.2
Vías primarias (kms. por km2)	0.07	0.24	0.3
Vías secundarias (kms. por km2)	0.62	1.04	0.6
Índice de Ruralidad[4]	52.79	46.71	1.1
Estructura Productiva municipal			
Valor agregado municipal (2011) (Mill. $)	3401	5143	0.7
Valor agregado per cápita (Mill. $)	11.2	11.9	0.9
Sector agropecuario	16.3%	22.10%	0.7
Sector minero	18.5%	8.10%	2.3
Sector industrial	4%	6.3%	0.6
Sector construcción	7.3%	8.7%	0.8
Sector comercio y servicios (sin Gobierno)	39.5%	43.7%	0.9
Sector Gobierno	14.3%	10.9%	1.3
Variables institucionales y de gestión de los municipios			
Ingresos municipales (mil. $)	24.076	23.683	1.0
Participación de recursos propios	9.1%	11.6%	0.8
Participación de ingresos por regalías	7.3%	4.4%	1.7
Participación de transferencias (SGP)	63.9%	62.9%	1.0
Índice de Desempeño Fiscal	65.48	67.25	1.0
Indicador de Problemática en Estructuración de Proyectos (IPEP)	0,36	0,32	1.2
Pobreza multidimensional (Censo 2005)			
Incidencia: porcentaje de pobres (H)	75%	49.5%	1.5
Intensidad: promedio de privaciones (A)	0.55	0.40	1.3
Incidencia ajustada: HA	0.43	0.30	1.4
Incidencia rural	90%	81%	1.1
Incidencia urbana	63%	39%	1.6

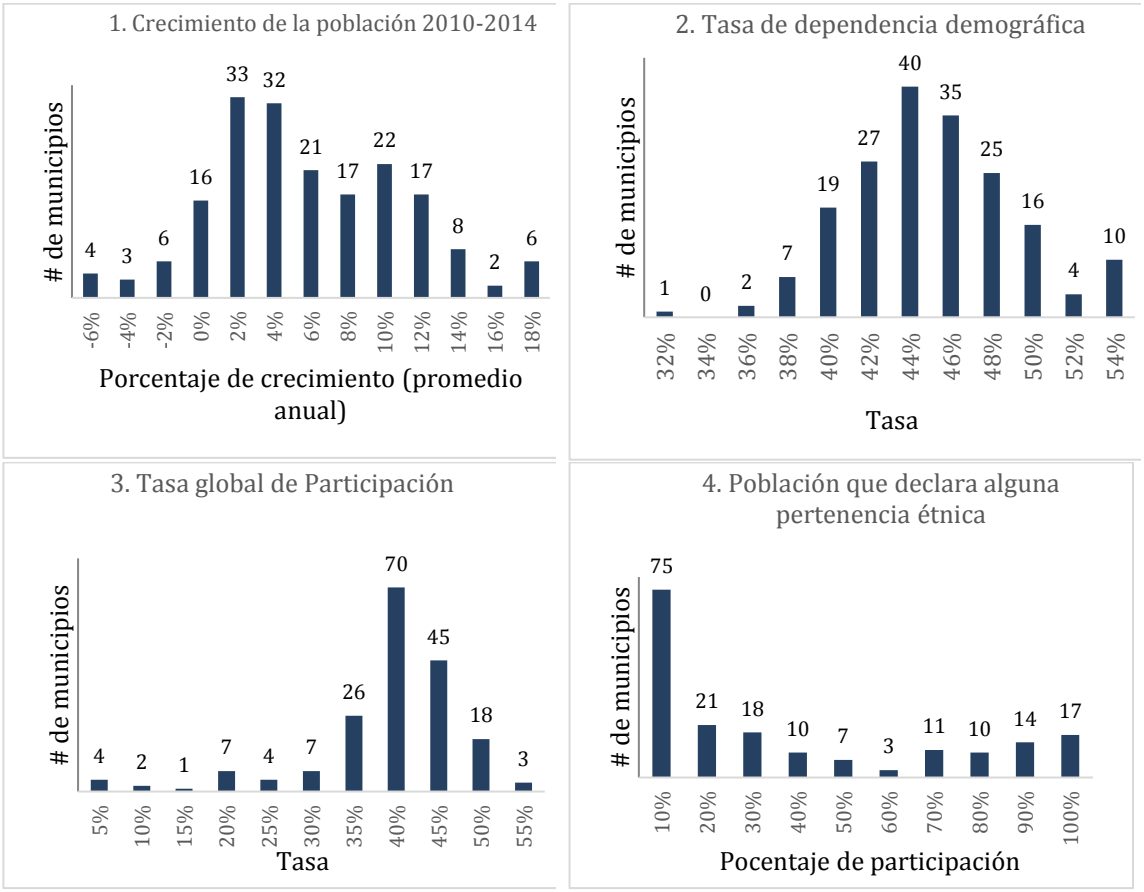
Fuente: varias fuentes que han sido especificadas con detalle en el anexo 1.

2.2.1.1. Indicadores demográficos de los municipios priorizados

Los mayores contrastes demográficos entre los MP y el promedio nacional se observan en la tasa de crecimiento poblacional y en la concentración de población

étnica. Mientras que el crecimiento poblacional de los MP es 5%, 2.5 veces el del promedio nacional (2%), la concentración de población que se autorreconoce con alguna pertenencia étnica es 2.4 veces mayor (Tabla 33). De otro lado, no se observan diferencias importantes en tamaño de población ni en la distribución por género ni tampoco en la tasa de dependencia demográfica, aspectos que seguramente tienen alguna incidencia en que tampoco haya diferencias importantes en las tasas globales de participación.

Gráfica 3 Indicadores demográficos de los municipios priorizados (frecuencias absolutas)



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional 2005 del DANE. Ver detalles de la fuente y metodología de cada indicador en el Anexo 1.

La diferencia en las tasas de crecimiento poblacional señalan un hecho importante que amerita ser corroborado y analizado, una hipótesis al respecto puede ser que estos municipios experimentaron retornos de desplazados de la escalada del conflicto de finales de los años noventa, al tiempo que entre los municipios priorizados no solamente hay expulsores de población desplazada sino también receptores de esta población. De otro lado, la mayor concentración de población

étnica es un resultado esperado, si se tiene en cuenta que, tal como se anotó en el diagnóstico general, la población que se autorreconoce con alguna pertenencia étnica es más pobre que la que no, y dentro de este grupo los indígenas conforman el grupo más pobre.

Al analizar la distribución de las frecuencias por indicador se observa una heterogeneidad importante al interior de los MP que permite afinar algunos elementos del diagnóstico. Valen la pena destacar los siguientes:

- Una proporción considerable de los municipios priorizados (casi una tercera parte) crece a una tasa menor o igual que la nacional (Gráfica 33, panel 1).
- Cerca de 30 municipios superan ampliamente la tasa de dependencia demográfica nacional al registrar un valor de alrededor del 50%, es decir, que por cada dos personas entre 15 y 64 años, hay una persona menor de 15 años o mayor de 64 (Gráfica 33, panel 2).
- La población étnica también está concentrada al interior de los municipios priorizados: el 40% de los MP tiene una participación étnica menor al 10%, al tiempo que cerca del 30% de los municipios tiene una participación superior al 70% (Gráfica 33, panel 4).

2.2.1.2. Geografía económica de los municipios priorizados

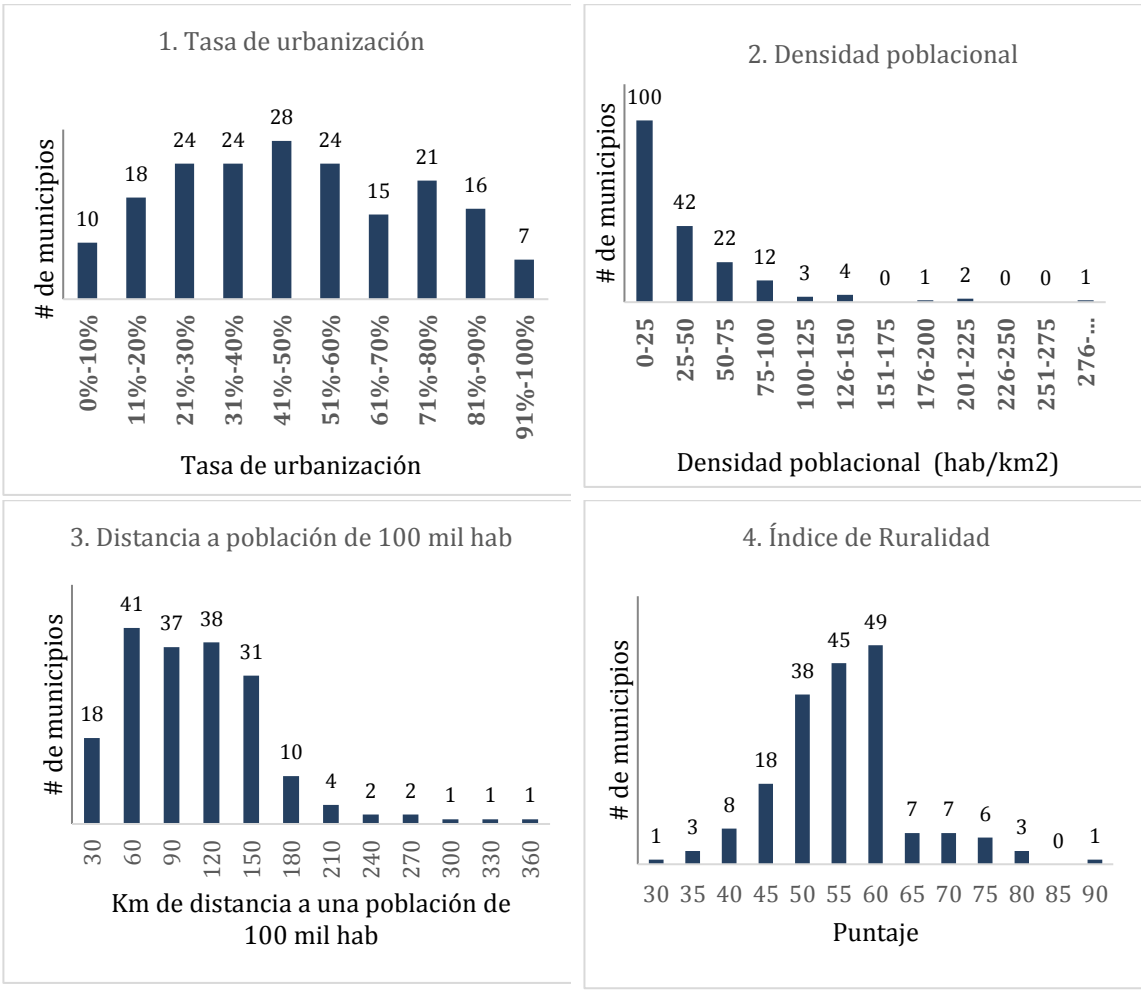
Con relación al promedio nacional, los municipios priorizados están más aislados (lejos de los grandes centros urbanos, desconectados del sistema de ciudades y con baja densidad vial primaria y secundaria medida por kilométros de carreteras por Km2[8]), presentan una menor densidad poblacional y, por consiguiente, un mayor grado de ruralidad, incluso a pesar de que tienen similar tasa de urbanización medida como e porcentaje de población en cabeceras (Tabla 3).

El análisis de los indicadores de geografía económica reafirma nuevamente la importancia de ir más allá de los promedios. Se destacan los siguientes hallazgos:

- La tasa de urbanización es muy variada entre el grupo de los municipios priorizados. Por ejemplo, mientras que 7 municipios tienen el 90% de la población en la cabeceras, hay 10 municipios con apenas el 10% de población urbana (Gráfica 44, panel 1).

[8] No se tiene la información de densidad vial de la red terciaria.

Gráfica 4 Indicadores de geografía económica en los municipios priorizados



Fuente: Elaboración propia con base con base en diferentes fuentes por indicador. Tasa de urbanización y densidad poblacional: con base en Censo nacional 2005 del DANE. Distancia de población de 100 mil habitantes e Índice de Ruralidad: cálculos Fedesarrollo con base en información del DANE y del IGAC. Para leer un mayor detalle de los indicadores, ver anexo 1.

- En general la densidad poblacional es baja en todos los municipios priorizados. Casi la totalidad de los municipios tiene una densidad poblacional menor al promedio nacional, de hecho, 100 municipios están se concentran en la parte baja de la distribución (Gráfica 44, panel 2).
- Hay una masa crítica de municipios priorizados que están cerca de los grandes centros urbanos y un número no despreciable de ellos está incluso en el sistema de ciudades. Una tercera parte de los MP está a menos de 60 km (lineales) de una aglomeración urbana, 18 de ellos están a menos de 30 km (Gráfica 44, panel 3). Adicionalmente, hay 19 municipios que hacen parte del Sistema de Ciudades: Pradera, Florida, Buenaventura, Arauca, Mocoa, Puerto Asís, San José del Guaviare, Apartadó, Caucasia, Rionegro, Turbo, Florencia, Quibdó, Riohacha, Maicao, Ciénaga, Ipiales,

Tumaco, y Ocaña. Cabe anotar, sin embargo, que de estos municipios solamente Pradera, Florida y Rionegro hacen parte de una aglomeración urbana. Los demás son ciudades uninodales, la mayoría de ellas capitales de departamento.

2.2.1.3. Estructura productiva de los municipios priorizados

Los municipios priorizados representan en promedio economías considerablemente más pequeñas que las del promedio nacional en términos de su valor agregado y de su PIB per cápita. El valor agregado de los municipios priorizados es en promedio el 70% del que le corresponde al promedio nacional, el PIB per cápita es 10% más bajo.

Adicionalmente, hay diferencias importantes en la estructura productiva entre los municipios del posconflicto y el promedio nacional: los municipios del posconflicto tienen mayor participación de minería (2.3 veces con relación al promedio nacional) y gobierno (1.3 veces) y menor participación en los sectores agropecuario, construcción e industria.

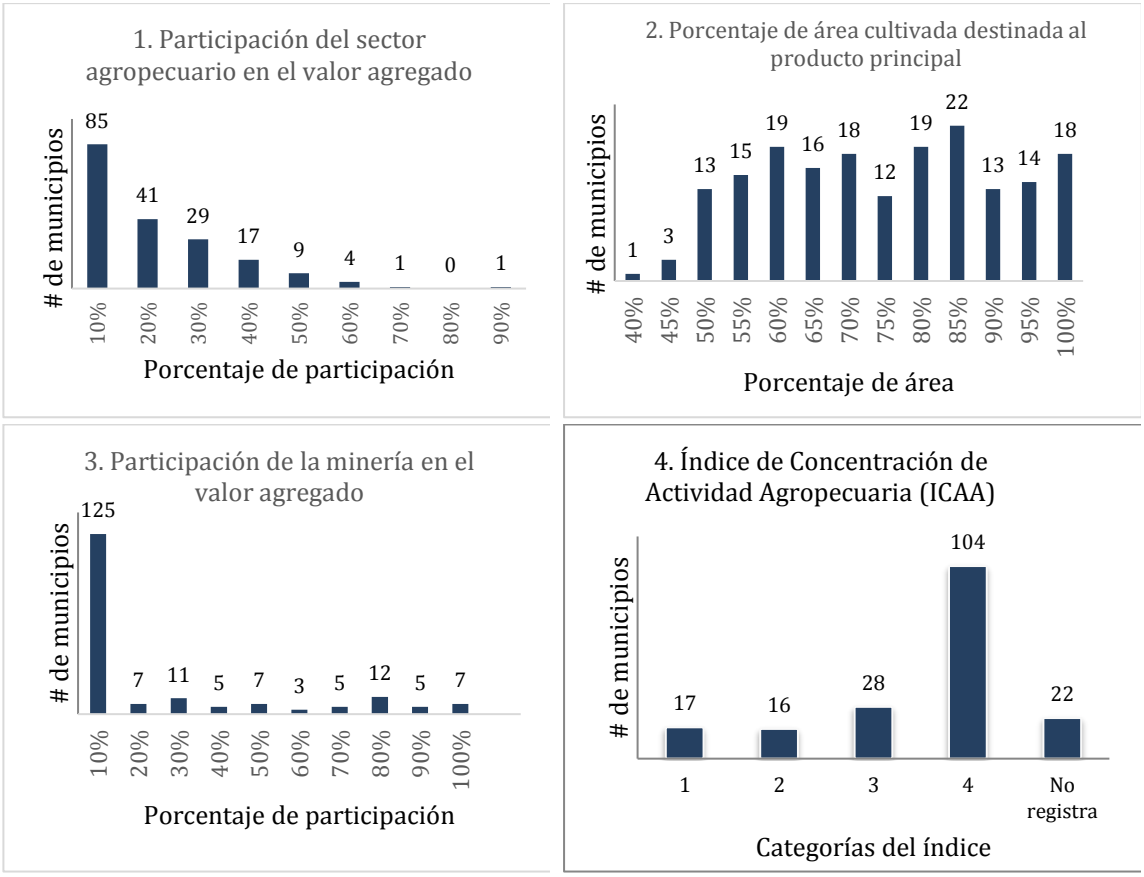
Al analizar la heterogeneidad del grupo de municipios priorizados, se encuentran diferencias importantes que, junto con las conclusiones de las subsecciones anteriores, ya anticipan la necesidad de diseñar estrategias productivas diferenciadas territorialmente. Las principales conclusiones al analizar la estructura productiva al interior de los municipios del posconflicto son las siguientes:

- Para la mayoría de los municipios no son importantes las actividades agropecuarias, al menos en el uso actual que se hace del suelo. De acuerdo al Indicador de Concentración de la Actividad Agropecuaria (ICAA[9]), el 17% de los municipios tiene valor del indicador de 1 o 2 (de mayor importancia agropecuaria), mientras que para el 56% de ellos las actividades agropecuarias no están presentes de manera importante en el territorio (Gráfica 55, panel 4).
- Sin embargo, cerca de una quinta parte de los municipios tienen una alta participación del sector agropecuario. Aunque las actividades agropecuarias representan en promedio el 16% del PIB (frente a 22% en el promedio municipal nacional), para cerca de una quinta parte de los municipios la participación de dichas actividades en el PIB es del 30% o más (Gráfica 55, panel 1).

[9] El ICAA identifica las zonas en donde existe mayor localización de las actividades agropecuarias (valor 1) y se calcula en función de tres variables: *Producción Agrícola*, *Número de Explotaciones* y *Rendimiento.*

- En general hay primacía del producto agrícola principal. La gran mayoría de los municipios destinan 50% o más de su área cultivada a su producto agrícola principal (Gráfica 55, panel 2).

Gráfica 5 Indicadores de estructura productiva en los municipios priorizados

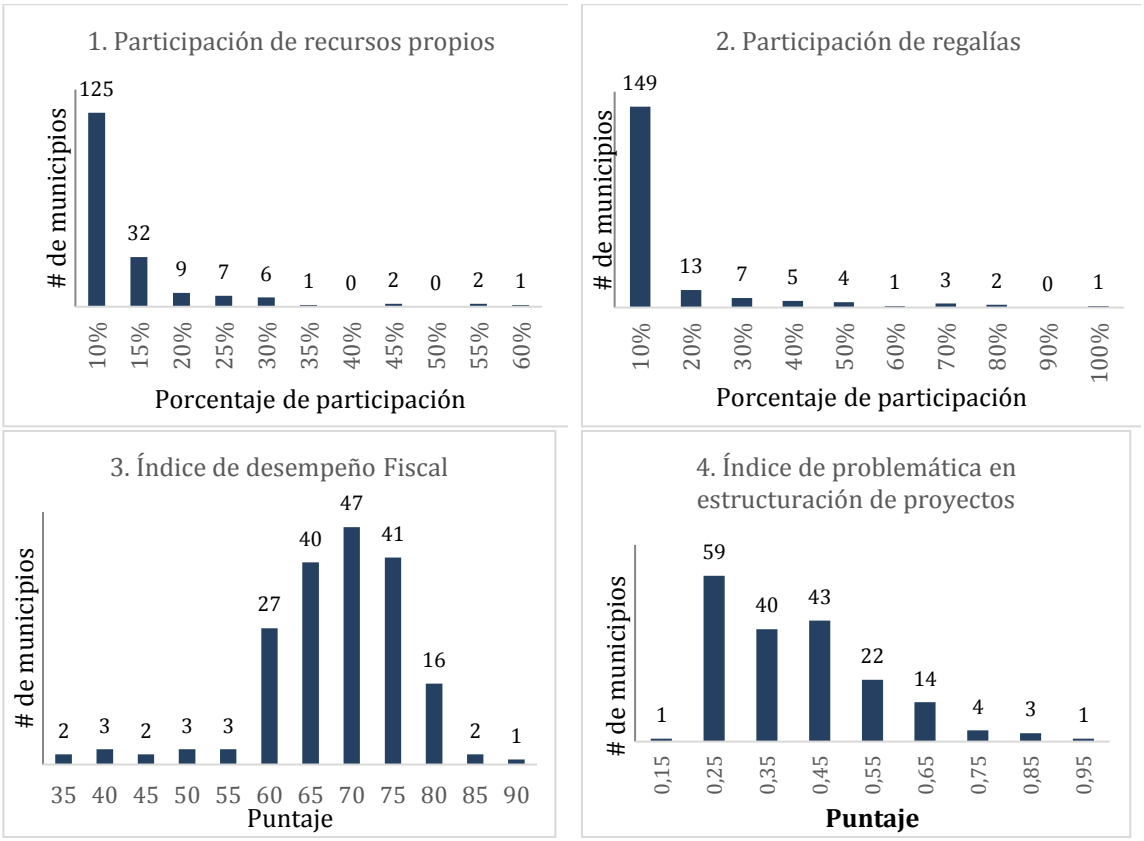


Fuente: Las gráficas 1 a 4 son elaboración propia con base en las Cuentas Nacionales Departamentales del DANE 2011. El Índice de Concentración Agropecuaria es fuente Fedesarrollo. Para mayor detalle sobre los indicadores ver Anexo 1.

2.2.1.4. Capacidad institucional y fiscal de los municipios priorizados

Con relación al promedio nacional, los ingresos de los municipios del posconflicto tienen una mayor participación de regalías, una menor participación de ingresos propios y, adicionalmente, presentan mayores dificultades en la estructuración de proyectos del Sistema General de Regalías (Tabla 3).

Gráfica 6 Indicadores institucionales de los municipios priorizados



Fuente: elaboración propia con base en información del DNP-DDT. Para leer un mayor detalle de cada indicador, ver el anexo 1.

Al analizar el índice de Desempeño Fiscal que premia la autonomía financiera de los municipios, se observa que al interior del grupo priorizado hay una varianza importante entre los puntajes que van de 60 a 85. Aspecto que sugiere que, aunque la participación de los ingresos propios es baja de forma generalizada, hay una masa crítica de municipios en los que es notablemente baja, por ejemplo, de acuerdo al panel 3 de la Gráfica 66, por lo menos 80 municipios tienen un menor desempeño que el promedio.

Finalmente, al analizar el Índice de Estructuración de Proyectos, que mide las dificultades para estructurar proyectos del Sistema General de Regalías (ver anexo 1), se observa también que, a pesar de que los municipios priorizados tienen mayores dificultades que el promedio nacional, cerca de una tercera parte de éstos (60 municipios) registran un puntaje por encima del promedio a nivel nacional que es 0.32.

2.2.1.5. Pobreza multidimensional de los municipios priorizados

Este capítulo analiza la pobreza multidimensional con base en el Índice de Pobreza Municipal del DNP que fue construido con los datos del Censo nacional de población de 2005[10].
Los indicadores que se construyeron fueron algunos de los propuestos por (Alkire & Foster, 2008, 2011b). La incidencia (H) corresponde al porcentaje de personas en pobreza multidimensional, este es usualmente el indicador que se reporta en Colombia para el público en general. Adicionalmente, se calculó la intensidad de pobreza (A), que corresponde al promedio ponderado de privaciones de la población pobre multidimensional y la incidencia ajustada, que es el producto de incidencia e intensidad (HA). Este último, aunque no es ampliamente divulgado por ser un poco más complejo de entender, es más completo que los dos anteriores al cumplir un conjunto más amplio de propiedades axiomáticas[11].

En general, se observa que la incidencia de pobreza multidimensional (H) y la intensidad de la pobreza (A) son mayores para el grupo de municipios priorizados para el posconflicto es mayor que los promedios nacionales. Mientras que en 2005 la incidencia de pobreza multidimensional de los municipios priorizados es 75% la del promedio nacional fue de 49%. De otro lado, los resultados muestran que no sólo los municipios priorizados son más pobres, sino que los pobres de éstos municipios son más pobres que los pobres del promedio nacional, la intensidad de la pobreza de los municipios priorizados es 0.55 y la del promedio nacional es 0.4 (Tabla 33); en otras palabras, los pobres de los municipios priorizados marcan privación en el 55% de las variables del indicador, mientras que un pobre promedio nacional marca privaciones en el 40%. Este resultado, aunque importante, es esperado porque la pobreza fue uno de los criterios que se utilizaron para priorizar a los municipios. Lo que sí constituye un valor agregado es medir esos desequilibrios entre municipios priorizados y no priorizados y entre las zonas rural y urbana de los mismos, tal como se muestra a continuación.

La

Gráfica 1 muestra los indicadores de incidencia (H), intensidad (A) e incidencia ajustada (HA) para los municipios priorizados y no priorizados. Las tres gráficas

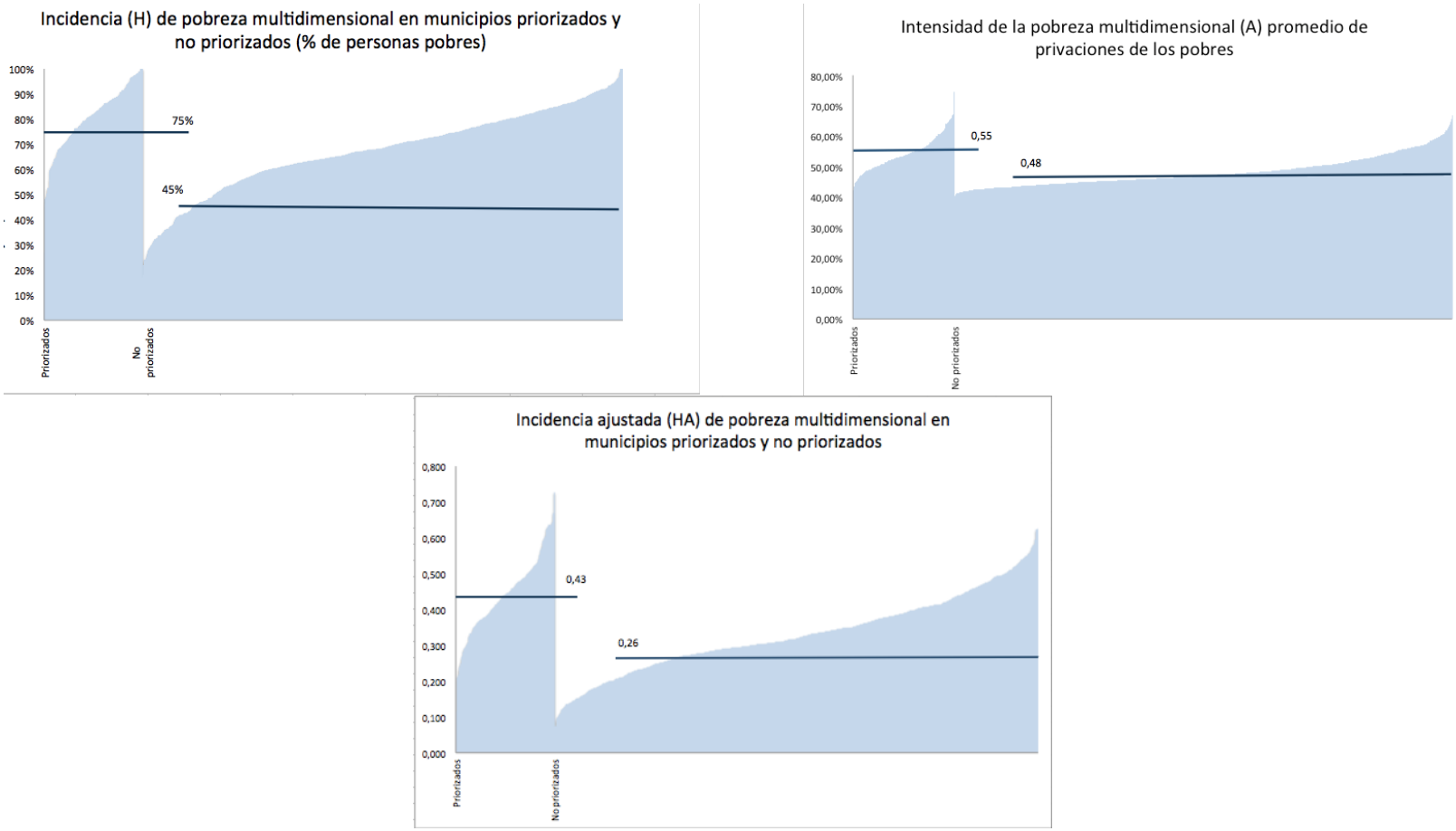
[10] El IPM municipal oficial fue calculado por el DNP y constituye una proxy del IPM nacional oficial que actualmente calcula el DANE. Este indicador se compone de las mismas dimensiones que el índice oficial: educación, niñez y juventud, salud, trabajo y vivienda y servicios públicos. Sin embargo, los indicadores han sido adaptados conforme a las posibilidades que ofrece la muestra cocensal, en particular, el indicador municipal no incluye la variable de *desempleo de larga duración* que fue reemplazada por *tasa de dependencia económica.* Adicionalmente, el indicador de *barreras de acceso a servicios de primera infancia* se aplica a los niños de 0 a 5 años que no tienen aseguramiento en salud y que no han consumido ninguna de las 3 comidas diarias por falta de dinero.

[11] De todas las pripiedades exiomáticas que cumple la principal es la de monotonocidad dimensional, es decir, la incidencia ajustada (HA), a diferencia de la incidencia (H) es sensible si los condición de los pobres multidimensionales empeora o mejora independientemente de si salen o no de la condición de pobreza.

muestran cada una dos grupos: municipios priorizados a la izquierda y no priorizados a la derecha; en el eje x se ordenaron los municipios de menor a mayor de acuerdo incidencia, intensidad e incidencia ajustada y en el eje se grafica el valor de cada indicador. En primer lugar, se observa que a pesar de que en todos los casos el valor promedio de incidencia, intensidad e incidencia ajustada es sustancialmente mayor en los municipios priorizados que en los no priorizados, en todos los casos hay una amplia dispersión de puntajes en ambos grupos. En segundo lugar, se observa que los valores mínimos de los indicadores de pobreza multidimensional son cercanos al promedio de los municipios no priorizados. Estos dos hechos ponen de manifiesto que a pesar de la singularidad de los municipios priorizados en cuanto son los municipios más afectados por el conflicto, en muchos casos los desafíos de la estrategia de reducción de pobreza rural se traslapan con los del resto del país.

En síntesis, los municipios priorizados tienen una mayor proporción de pobres multidimensionales que los no priorizados, los pobres de los municipios priorizados son más pobres que los de los municipios no priorizados y la incidencia ajustada de pobreza multidimensional de los municipios priorizados, el indicador que sintetiza los dos anteriores, es 1.6 veces el del resto del país.

Gráfica 7 Indicadores de pobreza multidimensional: incidencia (H), intensidad (A) e incidencia ajustada (HA) con base en CENSO 2005 del DANE



Fuente: elaboración propia con base en el IPM municipal del DNP calculado con el Censo nacional 2005 del DANE.

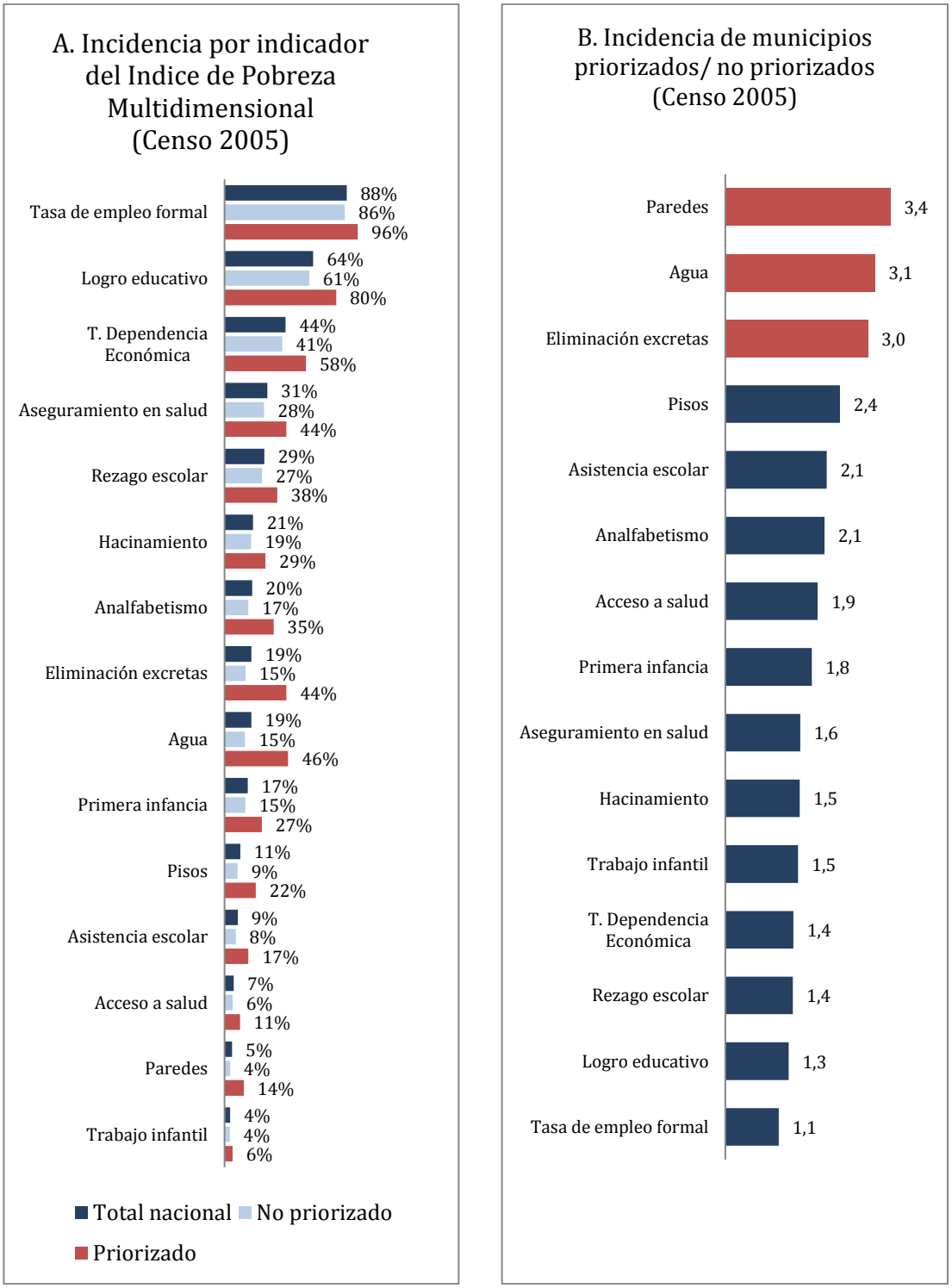
Los resultados por indicador (**Gráfica 8**, panel A) muestran que las mayores privaciones de los municipios priorizados son tasa de empleo formal, logro educativo, tasa de dependencia económica, aseguramiento en salud[12] y rezago escolar. Los resultados van en el mismo sentido del análisis nacional.

Al observar los desequilibrios entre municipios priorizados y no priorizados por dimensión (**Gráfica 8**, panel B), se tiene que los indicadores con mayor brecha son los de vivienda y servicios públicos domiciliarios, en particular paredes, agua potable y saneamiento básico y eliminación de excretas. Llama la atención que son exactamente las mismas variables que tienen una mayor brecha urbana rural.

De los resultados de la pobreza multidimensional por indicador se desprende una conclusión interesante: la composición de la pobreza multidimensional de los municipios priorizados es muy similar a la del promedio nacional rural, es decir, temáticamente las dimensiones con mayor privación y más críticas son muy similares. La singularidad de la pobreza multidimensional en los municipios priorizados no está en la composición de la pobreza sino en la magnitud y en la intensidad, los municipios priorizados son más pobres y sus pobres son más pobres que el promedio del resto de pobres del país.

[12] Cabe anotar que aseguramiento aparece con alta privación porque la medición es con base en el Censo 2005, hoy no lo es porque esta variable ha sido la de mejor desempeño en la última década según los datos nacionales.

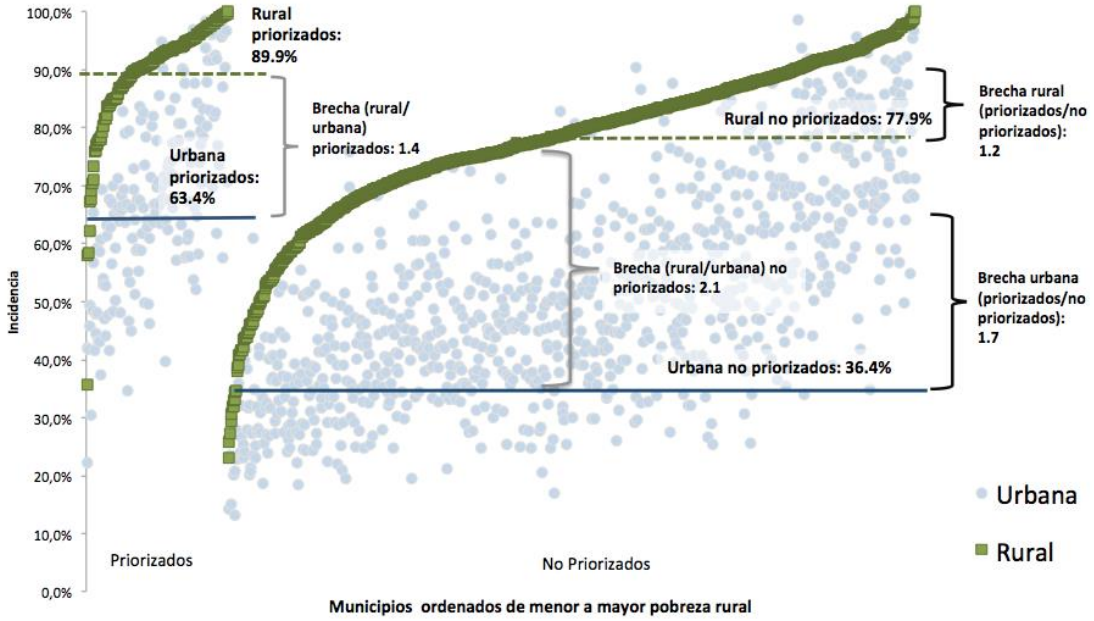
Gráfica 8 Indicadores y dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional con base en Censo 2005 del DANE



Fuente: elaboración propia con base en el IPM municipal del DNP que utiliza el Censo nacional de 2005 del DANE.

Finalmente, los análisis de brechas urbano/rural en los municipios priorizados y no priorizados (Gráfica 9) muestran el siguiente hallazgo: es más grande la brecha entre las zonas urbanas de municipios priorizados y no priorizados que la brecha rural. Mientras que la incidencia de pobreza multidimensional rural de los municipios priorizados es 1.2 veces la de los no priorizados, la brecha urbana es de 1.7 veces. Es decir, la diferencia entre priorizados y el resto del país es más marcada en las cabeceras que en las zonas rurales. Este aspecto no es menor puesto que sugiere que una estrategia integral de reducción de pobreza en estos municipios pasa por el fortalecimiento del proceso de urbanización en el marco del Sistema de Ciudades y su constante relación con la zona rural.

Gráfica 9 Incidencia de pobreza multidimensional urbana y rural por municipios con base en CENSO 2005 del DANE



Fuente: elaboración propia con base en el IPM municipal del DNP que utiliza el Censo nacional de 2005 del DANE.

3. Conceptos básicos y marco de análisis

Esta sección presenta un marco de análisis para la estrategia de reducción de pobreza rural en los municipios priorizados. El objetivo central es ordenar conceptos, objetivos, mecanismos y resultados esperados y ofrecer un esquema de análisis y de acción en torno al fenómeno de la pobreza rural en los municipios priorizados. De un lado, el marco incorpora elementos conceptuales y normativos, de otro lado, busca comunicar los principales planteamientos y por esta vía motivar una agenda de política.

En primer lugar, el marco de análisis tiene orientación de política pública, para tal efecto sigue la definición de Hall (1993), según el cual un marco de análisis para los policy makers por lo general requiere de "ideas y postulados que especifican no únicamente las metas de política y el tipo de instrumentos que van a ser usados para alcanzarlos, sino la propia naturaleza de los problemas que busca direccionar" (p. 278). En segundo lugar, seguimos la línea de Zhang (2015), quien considera que "el marco motiva y establece una agenda (…). En otras palabras, los marcos pueden ser utilizados no sólo para interpretar el mundo, sino para lograr una mayor eficacia en la comunicación y en la movilización" (p. 98-99). Por tanto, se propone aquí un marco de análisis que pretende promover una agenda de política pública y comunicarla, y para esto requiere no solo de conceptos útiles sino de elementos normativos explícitos.

Esta sección se divide en cuatro apartes contando esta introducción. El segundo sintetiza los principales desafíos de política que se derivan del diagnóstico de la pobreza rural en Colombia con énfasis en los municipios priorizados. La tercera sección explica los principales elementos conceptuales que justifican el marco de análisis, el cual se presenta en la cuarta sección. La última sección aborda el marco de análisis de la estrategia de reducción de la pobreza rural con énfasis en los municipios priorizados.

3.1. Los desafíos de política que plantean el diagnóstico general y el de los municipios priorizados

El diagnóstico general[13] de la pobreza rural en Colombia y el de los municipios priorizados que se detalló en la sección 4 plantean los desafíos específicos que deberían ser cubiertos por la estrategia de reducción de pobreza rural con énfasis en los municipios del posconflicto. La primera columna de la tabla 43 sintetiza los principales hechos estilizados del diagnóstico general y especifica las particularidades relacionadas con los municipios priorizados y la segunda columna relaciona un desafío de política específico articulado a cada uno de los elementos del diagnóstico.

[13] Los hechos estilizados generales son basados principalmente en la evidencia recogida por Ramírez et al (2015). En el informe final de esta consultoría se incluirá un apéndice con la evidencia estadística actualizada que soporta cada uno de los hechos estilizados.

Tabla 4 Diagnóstico y desafíos de una estrategia rural integral para la reducción de la pobreza

	Elemento del diagnóstico	Desafío de la política/estrategia
1	La pobreza rural es alta y marca un gran desequilibrio con la zona urbana. Los municipios priorizados para el posconflicto tienen en promedio mayor incidencia de pobreza multidimensional rural y urbana	Alcanzar la escala y cobertura geográfica que le permita reducir la pobreza rural y contribuir a la reducción de los desequilibrios urbano rurales.
2	La incidencia de pobreza rural es mayor conforme aumenta el grado de ruralidad y la distancia al Sistema de Ciudades. Al mismo tiempo se concentra en la periferia de Colombia. Los municipios priorizados para el posconflicto tienen mayor ruralidad, mayor distancia a ciudades, menor densidad poblacional y vial.	La estrategia debe ser diferencial en subregiones de los municipios priorizados, potenciando nodos dinamizadores y contribuyendo a crear los que no existen.
3	La velocidad de reducción de la pobreza rural es más lenta que la urbana.	Acelerar la reducción de la pobreza rural por la vía de los canales de crecimiento y distribución tanto en pobreza monetaria como multidimensional.
4	A pesar de que los municipios priorizados son más pobres que el promedio nacional tanto en zona urbana como rural, existe una amplia heterogeneidad en términos de condiciones de vida y de presencia de nodos dinamizadores.	La estrategia debe ser diferencial en subregiones de los municipios priorizados, potenciando nodos dinamizadores y creando los que no existen.
5	Educación, trabajo y vivienda son las variables con mayor privación y más críticas del campo. Las mayores brechas en la privación multidimensional entre los municipios priorizados son en variables de vivienda y servicios públicos domiciliarios.	Acelerar la superación de las privaciones en las dimensiones de educación, trabajo y vivienda.
6	Ingresos bajos y limitada acumulación de activos caracterizan la pobreza monetaria rural. Los municipios priorizados para el posconflicto tienen menores indicadores de capacidad de crecimiento endógeno.	Contribuir a la formación de trayectorias de generación de ingresos por la vía del acceso y la acumulación de activos productivos y el acercamiento de los mercados a la economía rural.
7	La actividad asociativa productiva rural en Colombia es escasa	Promover diversas formas de asociatividad para la producción rural.
8	El grupo poblacional más pobre de Colombia según pertenencia étnica es el de indígenas de la zona rural. Los municipios priorizados para el posconflicto tienen mayor concentración de población indígena que el promedio nacional.	Implementar una estrategia diferenciada y de cobertura universal en la población indígena.

Fuente: elaboración propia

De la tabla 4 se pueden extraer algunos elementos generales a considerar: 1) Es importante tanto el crecimiento como los elementos distributivos, de tal manera

que no sólo se acelere la reducción de la pobreza rural sino también la de las brechas y desequilibrios regionales y urbano-rurales. 2) La relevancia de la conexión urbana rural y la conformación de subregiones según la distancia a ciudades y la presencia de nodos dinamizadores, entre otros criterios de carácter territorial-espacial. 3) Los desafíos incluyen las nociones de pobreza monetaria como multidimensional. 4) La necesidad de un diseño diferencial para grupos étnicos.

3.2. Elementos conceptuales básicos

3.2.1. La dualidad de los hogares rurales: unidades productivas y familias

De acuerdo con Debraj Ray (1997), en los países en desarrollo, en particular en aquellos en donde hay barreras de acceso a los activos productivos (incluyendo la tierra) por parte de los hogares rurales[14], las unidades productivas son intensivas en un trabajo que es excedentario y cuya remuneración no refleja la productividad marginal. Esta situación, sumada al entorno generalizado de pobreza, hace que las unidades productivas se comporten más como un seguro familiar que como una firma. Lo que opera, considera Ray, es una respuesta solidaria al interior de la familia que es más parecida a un reparto de renta en lugar de la remuneración a un factor de producción.

Tabla 5 Elementos conceptuales de la unidad agrícola familiar y la unidad productiva rural moderna

	Unidad agrícola familiar tradicional	**Unidad productiva moderna**
1	Técnicas tradicionales de producción con instrumentos simples e intensiva en mano de obra (capital casi ausente).	Involucra capital en su función de producción.
2	La mayoría de la mano de obra puede ser familiar.	Relaciones laborales entre sus miembros.
3	Producción de bienes tradicionales sin mucho valor agregado.	Producción de bienes industriales o agricultura tecnificada.
4	La productividad marginal del trabajo puede ser cero o cercana a cero.	La productividad marginal del trabajo no es cercana ni igual a cero. En caso de que así sea se libera mano de obra.
5	La organización económica opera como un seguro (red familiar solidaria).	La firma es maximizadora del beneficio.
6	La retribución se da por una regla de repartición de la producción.	Existe salario.

[14] El escenario de una economía rural conformada mayoritariamente por unidades productivas familiares que enfrentan barreras de acceso a activos que le sirve a Ray (1998) como punto de partida para su análisis, es consistente con la realidad de Colombia. De acuerdo con Leivobich (2013), en la zona rural de Colombia hay aproximadamente 2.2 millones de agricultores familiares, que constituyen aproximadamente el 72% de la población ocupada de la zona rural.

7	Las condiciones de entorno para su existencia son la presión poblacional y/o desigualdad en el acceso a la tierra.	Las condiciones de entorno para su existencia es el trabajo excedentario del sector rural.

Fuente: elaboración propia con algunos elementos de Ray (1997).

La tensión entre una tipología y otra refleja de alguna manera una tensión a nivel micro entre eficiencia y equidad: el trabajo excedentario y el reparto de ingresos son mecanismos que a pesar de que proporcionan medios de supervivencia para atender las necesidades urgentes, pueden lesionar las condiciones mínimas de eficiencia que garantizan la competitividad.

Del concepto sobre la dualidad del hogar rural se desprende una implicación clave para el diseño de política pública: una estrategia de inclusión social (acceso a servicios sociales) no sólo contribuye a mejorar las condiciones de vida de los hogares rurales sino que es condición necesaria para la inclusión productiva de estos. Si los hogares acceden a los servicios sociales y a la protección social, dejan de tener la necesidad de acudir forzadamente a mecanismos de auto seguro como el reparto de ingresos y esa es la base para iniciar la modernización de su proceso productivo.

La siguiente subsección se ocupa de los conceptos de inclusión social y productiva.

3.2.2. Inclusión social y productiva como estrategia para la salida sostenible de la pobreza rural

Un segundo concepto sobre el cual se soporta el marco de análisis es el de doble inclusión[15] que Martínez y Sánchez-Ancochea (2013) explican así:

> La inclusión productiva hace referencia a la participación laboral de las personas mediante relaciones monetarias, lo que implica la necesidad de una creación suficiente de empleos formales de calidad (bien remunerados) tanto privados como públicos. Por su parte, la inclusión social hace referencia al acceso a los servicios sociales básicos, para garantizar un mínimo de bienestar, independientemente de los ingresos de los hogares. Cualquier gobierno que tenga como objetivo mejorar el bienestar de la población del país, debe promover esta doble inclusión de manera simultánea". Martínez y Sánchez-Ancochea (2013), traducción Angulo y Gómez (2014).

[15] Este concepto fue formulado por Martínez y Sánchez-Ancochea (2013), operacionalizado por Angulo y Gómez (2014) y aplicado recientemente por Angulo et al (2014), Ramírez et al (2015) y la Misión de Transformación del Campo (2015).

Lo interesante de la noción de doble inclusión es que exige la simultaneidad de las trayectorias de inclusión social e inclusión productiva. Esta simultaneidad los autores la definen como una premisa normativa: es deseable como objetivo de política que las dos trayectorias se den simultáneamente. Pero incluso puede ser instrumental: la condición necesaria para alcanzar la doble inclusión (y para que sea sostenible) es que las trayectorias de inclusión social y productiva se consigan de forma simultánea.

Esta segunda noción, la de la simultaneidad como una condición para la sostenibilidad de la estrategia, ha sido ampliamente desarrollada por Bhagwati (1988) quien argumenta que si reducir la pobreza es un objetivo de política pública, es necesario activar políticas del canal indirecto, es decir aquellas que promueven la generación de ingresos por la vía del crecimiento de tal forma que la presión del gasto de las políticas del canal directo (servicios sociales y protección social) sea sostenible.

Este marco conceptual adopta las dos visiones, la normativa en la medida que los objetivos de política expuestos en la sección de antecedentes consideran que la estrategia debe ser integral, y la instrumental se desprende no sólo por la argumentación macro de Bhagwati sino por el del concepto explicado en la sección anterior: dada la naturaleza dual de una gran proporción de los hogares rurales, la inclusión social será condición necesaria para que las familias dejen de comportarse como un seguro familiar y empiecen a modernizar su estructura productiva.

La operacionalización del concepto de doble inclusión es relevante para la estrategia. ¿Cómo se define inclusión social? ¿Cómo se define inclusión productiva? ¿Cuál es la unidad de análisis sobre la cual se verifica la simultaneidad?

Angulo y Gómez (2014) operacionalizan la inclusión productiva como el hecho de que al menos un miembro del hogar tenga un empleo formal no precario. empleo precario lo definen como un empleo que permite que el hogar esté por encima de la línea de pobreza por ingreso[16] y formalidad como afiliación a pensiones. De manera similar, pero para un espacio multidimensional, los autores operacionalizan la inclusión social: ocurre cuando todos los miembros del hogar han dejado de ser pobres multidimensionales[17]. En la sección de indicadores de seguimiento se especifica con mayor detalle la alternativa metodológica para la

[16] De acuerdo con a metodología oficial de Colombia que calcula el DANE.
[17] La definición de inclusión social de Angulo y Gómez (2014) se basa en el Indice de Pobreza Multidimensional oficial de Colombia pero excluyendo la dimensión trabajo (desempleo de larga duración e informalidad) para evitar la doble contabilidad con la inclusión productiva.

operacionalización de la doble inclusión. Por lo pronto, es importante resaltar la importancia de la noción de formalización en la inclusión productiva.

Tanto en el concepto de Martínez y Sánchez-Ancochea (2013) como en la operacionalización de Angulo y Gómez (2014), la formalización del empleo es una condición necesaria para la inclusión productiva. Así como puede existir una transición de la unidad productiva rural tradicional a una unidad productiva moderna, también puede haber una transición de la informalidad a la formalidad. La siguiente sección se enfoca en esta consideración.

3.2.3. Superar la dualidad formal-informal conectando personas y mercados

Un tercer concepto de nuestro marco de análisis, sobre el cual se basa la definición de parte de los mecanismos y estrategias de política para la inclusión productiva y por consiguiente para la doble inclusión, es el de la formalización como una transición informal-formal como una trayectoria posible para la salida de la pobreza.

Este concepto se fundamenta en los análisis que Ostrom, Kanbur y Guha-Khasnobis realizan sobre las políticas de reducción de la informalidad como mecanismo para la reducción de la pobreza. El argumento central de los autores es el siguiente: el error conceptual de equiparar la dualidad formal-informal con la de legal-ilegal o la de orden-desorden ha conducido a extravíos de política pública, dotando a las intervenciones de un ímpetu normativo y técnico sobre las estructuras más convenientes para alcanzar objetivos de eficiencia y bienestar social. El riesgo de caer en esta confusión, que en palabras de los autores "ha sido un impulso poderoso para las intervenciones que han llevado al desastre" (Ostrom et al, 2006), es desconocer las estructuras implícitas que pueden ser potencializadas en los negocios informales o sobre las cuales se puede construir una trayectoria hacia la formalización y con esto hacia la salida de la pobreza.

Esta noción del desarrollo no como dicotomía sino como una trayectoria que puede ir de la informalidad hacia formalidad es el mensaje central de Ostrom et al. De hecho, un punto crucial de su enfoque es el del foco de la política pública para la reducción de la pobreza: si el foco es mejorar el bien-estar de los pobres, las nociones de formalidad e informalidad serán instrumentales a este fin. Así las cosas, desarrollo no es equivalente a formalizar, ni pobreza será equivalente a informalidad. Como alternativa conceptual los autores proponen abandonar la dicotomía y centrarse en los canales básicos que definen la interacción de las estructuras económicas de los hogares en pobreza.

En síntesis, la propuesta de política pública para elevar el bienestar de la población pobre de Ostrom et al (2006) se funda en dos ejes fundamentales:

3. Conectar personas: mejorar el bien-estar de los pobres y de la sociedad en general a través del mejoramiento de la capacidad de los individuos para auto-organizarse y hacer frente sus problemas de acción colectiva por sí mismos.
4. Conectar y ampliar mercados: mejorar el bien-estar de los pobres y de la sociedad en general haciendo frente a los problemas que se presentan cuando los individuos interactúan a través de mercados (Ostrom, Kanbur, & Guha-Khasnobis, 2006).

En primer lugar, para potenciar las formas asociativas y las estructuras de mercado existentes, lo primero que hay que hacer es identificarlas y conocerlas de cerca. Y en segundo lugar, si se quiere potenciar estas formas asociativas y estructuras de mercado, es decir transformarlas, es condición necesaria trabajar el diseño de la estrategia con los actores que las conforman por medio de procesos participativos para el diseño de políticas públicas. Este último aspecto se desarrolla en la siguiente sección.

3.2.4. Procesos participativos para el diseño e implementación de la estrategia de inclusión social y productiva:

Un cuarto concepto es el de la implementación de procesos participativos efectivos para el diseño e implementación de la política pública. Definimos los procesos participativos como el mecanismo mediante el cual diversos actores logran acuerdos para diseñar acciones que mejoren sus condiciones de bienestar colectivo e incluso individual, a través de la identificación y el diseño de acciones para estimular formas asociativas y estructuras de mercados con potencial. A este respecto, queremos destacar algunos elementos que consideramos relevantes:

- *Los procesos participativos son más que un requisito de validación de las políticas públicas*: Los procesos participativos son esenciales para el diseño de la estrategia de reducción de pobreza rural en los municipios del posconflicto. Más allá de ser un mero requisito, su función es aportar valor agregado y, sobre todo, modificar el estatus quo. En el contexto de esta estrategia, los procesos participativos son el mecanismo para identificar y potenciar las formas asociativas y las estructuras de mercado de los hogares rurales.

- *Los procesos participativos deben estar fundamentados en un sistema de información multinivel:* si la estrategia empieza y termina diseñándose mediante procesos participativos, lo será también el método de

focalización, por lo tanto, si han de asignarse inversiones sobre el territorio mediante este procedimiento, esto deberá estar basado en información veraz. Para tal efecto, el arreglo institucional deberá contar con un sistema de información estructurado que se retroalimente en los diferentes niveles de participación, desde el orden nacional hasta el nivel territorial.

- *La metodología de los procesos participativos debe ser diferencial conforme las características del contexto y la escala del proyecto:* la implementación de procesos participativos en contextos altamente inequitativos requieren de metodologías diferentes a las que se realizan en contextos menos conflictivos. Como anota Cleaver (2001) "contextos inequitativos de deliberación a menudo surgen de normas sociales implícitas que pueden bloquear a ciertas personas o grupos". Adicionalmente, aspectos técnicos como la escala del proyecto o la política a diseñar también influyen sobre la conformación de los grupos de interés: "Una limitación adicional en los procesos participativos es que a menudo se desafía el status quo con proyectos de pequeña escala, por lo tanto se limita el alcance de los participantes y de sus intereses" Mascia (2015). Ambas barreras, las de contexto y las que se desprenden de las características técnicas, pueden terminar por limitar la sostenibilidad de largo plazo de los resultados del proceso participativo.

La Tabla 66 sintetiza algunas tipologías de procesos participativos nótese que al cambiar el objetivo cambia la perspectiva de los participantes.

Tabla 6 Diferentes modalidades de proceso participativo

Modelo de participación	Participantes en calidad de	Objetivo	Participantes vistos como
Funcional	Beneficiarios	Alistar gente en proyectos o procesos con el fin de asegurar el cumplimiento de compromisos, reducir al mínimo la disidencia y/o dar legitimidad.	Objetos
Instrumental	Comunidad	Hacer que los proyectos funcionen de forma más eficiente delegando responsabilidades y recibiendo contribuciones de parte de la comunidad.	Instrumentos
Consultivo	Grupos de interés	Para entrar en sintonía con diversas opiniones con el objeto de escuchar ideas, moderar la oposición o simplemente para mejorar la capacidad de respuesta.	Actores

Transformativo	Ciudadanía	Para construir capacidades, conciencia crítica y confianza, para permitir el ejercicio de los derechos o mejorar los procesos de rendición de cuentas.	Agentes

Fuente: adaptado de Cornwall (2003).

3.2.5. Marco de análisis de la estrategia de reducción de la pobreza rural con énfasis en los municipios del conflicto:

Esta sección reúne los conceptos básicos en un solo marco de análisis. Como se dijo en la introducción, el marco de análisis con orientación de política pública busca tres objetivos simultáneos: el primero de ellos es el de servir como base conceptual para el diseño de las políticas y programas, el segundo es el de movilizar una agenda de política y el tercero es el facilitar su comunicación. La ilustracion 1 sintetiza el esquema siguiendo un formato de *decision making process* que sirve como punto de partida para el diseño del modelo de gestión de la estrategia de reducción de pobreza rural para los municipios del posconflicto.

El *objetivo* de la estrategia es el de reducir de forma sostenible la pobreza con énfasis en los municipios de posconflicto. Dos consideraciones se desprenden de aquí. Primero, que el objetivo sea explícito le da coherencia al marco conceptual. El concepto de doble inclusión como el de los canales directo e indirecto de Bhagwati parte de una premisa explícita de política pública. Una vez formulada la premisa de reducción sostenible de la pobreza, los dos canales, tanto el de inclusión social como el de inclusión productiva, son instrumentales a este propósito. Lo mismo ocurre con el planteamiento de Ostrom et al (2006), si el acuerdo social es mejorar el bienestar de los pobres, la búsqueda de una trayectoria de salida por la vía de la transición entre informalidad y formalidad será instrumental a este propósito.

El segundo elemento –*mecanismos*- concentra el núcleo de la estrategia. En primer lugar se definen dos tipos de política que están representados en los recuadros superior e inferior del segundo panel: la política de desarrollo productivo rural y la de desarrollo social. Si bien es cierto que ambas políticas se refuerzan entre sí, la política de desarrollo productivo rural se enfoca en elementos como el de fortalecer la competitividad en el campo facilitando el acceso a activos productivos, a la asistencia técnica, a la formación para el trabajo, al fortalecimiento de la logística y la comercialización de producto agropecuarios y no agropecuarios. En paralelo, la política de desarrollo social rural se enfoca en la provisión directa o indirecta de servicios sociales básicos y de protección social. No siempre es posible clasificar una política pública en sólo una de las dos tipologías, por ejemplo, un programa de seguridad alimentaria podría estar

clasificado en ambas tipologías porque podría garantizar un nivel en las condiciones de vida multidimensionales al tiempo que genera excedentes y se constituye en una fuente estable de generación de ingresos.

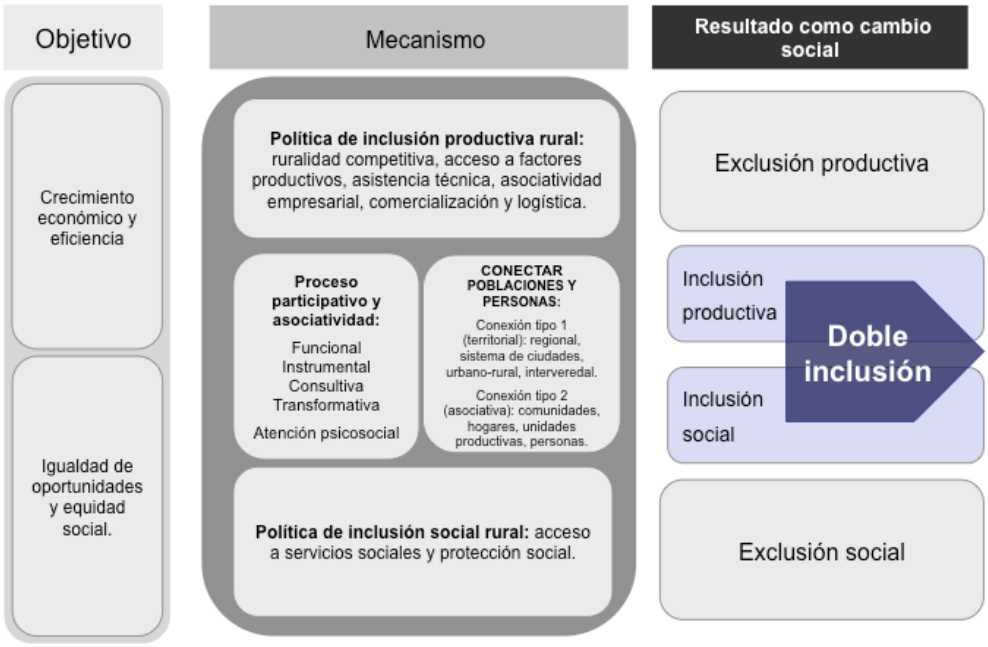
Dentro de la política de desarrollo productivo rural deben entenderse también las transformaciones en el medio rural que potencian la capacidad productiva y la generación de valor, algunas de ellas articuladas directa o indirectamente articuladas a factores macroeconómicos, y que pueden tener efectos sobre la pobreza rural de mayor alcance que las propias políticas focalizadas de reducción de la pobreza[18].

El segundo elemento que compone el panel de *mecanismos* está en los recuadros del centro del segundo panel y corresponde a los procesos participativos y asociativos y a la conexión de personas y territorios. La explicación es la siguiente: ambas políticas, tanto la de desarrollo social como la de desarrollo productivo, incorporan en su diseño y operación el componente participativo y el de conexión de mercados y personas. Ambos recuadros están en el centro señalando que están en el núcleo del diseño y la operación, es decir, explícitamente se quiere resaltar que no son un elemento accesorio.

El componente participativo, que será aplicado tanto en el diseño como en la operación de los proyectos, es diferencial conforme a los objetivos y a los actores que convoca, las definiciones son las de la tabla 45. El componente *conectar poblaciones y personas* hace referencia a dos tipos de conexión que serán sustantivas tanto de la política de inclusión social como de inclusión productiva: la conexión tipo 1 que se refiere a *conectar territorios*, es donde se definen las subregiones de intervención y la interacción geográfica en sistema de ciudades o algún otro tipo de regionalización. Y la conexión tipo 2, que conecta hogares y/o personas, que puede ser entendido como el componente de asociatividad, que es esencial para la implementación de la política, los programas y los proyectos de desarrollo productivo.

[18] Entre los factores que pueden potenciar un desarrollo agropecuario (y rural) importante en los próximos años de acuerdo con el análisis de Reina et. al. (2015) están el aumento en la tasa de cambio real de equilibrio como resultado del final del boom minero energético, el desarrollo de la agenda de infraestructura de transporte, la eventual reanudación de las relaciones comerciales con Venezuela, el aprovechamiento de los TLCs y políticas específicas dirigidas a promover la agricultura comercial en Colombia (por ej., en la región de la Altillanura y en otras regiones con fuerte vocación agropecuaria), además de las implicaciones mismas del proceso de paz sobre las decisiones de inversión para proveer bienes públicos esenciales en las áreas rurales, como vías terciarias, distritos de riego, etc.

Gráfica 10 Marco de análisis para la estrategia de reducción de pobreza rural de los municipios priorizados para el posconflicto



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en el tercer panel se especifican los resultados que definen el cambio social y la salida sostenible de la pobreza. Los resultados son expresados en función de los conceptos de inclusión social y productiva de Martínez y Sánchez-Ancochea (2013). La estrategia es sostenible y cumple su objetivo si la población es doblemente incluida, es decir si entra en la trayectoria simultánea de inclusión social y productiva.

4. Modelo de gestión para la reducción de la pobreza rural en los municipios priorizados para el posconflicto

Esta sección propone un modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en los 187 municipios priorizados para las intervenciones de posconflicto. Para ello se parte del diagnóstico y de la situación de pobreza en estos municipios. El modelo está fundamentado en los lineamientos de una estrategia con un enfoque de inclusión social y productiva, junto con acciones que fomentan la participación, la asociatividad y la atención psicosocial, en un contexto de gobernanza multinivel.

El modelo de gestión busca fortalecer los niveles de coordinación y operación de diferentes programas del Estado en los municipios focalizados y debe servir para

mejorar significativamente la eficacia y la eficiencia de las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza rural.

A continuación se describen los objetivos, premisas, componentes y operación del modelo de gestión.

4.1. Objetivo general

El propósito central del modelo de gestión es la reducción de la pobreza rural en los territorios priorizados, a partir de una estrategia de inclusión social y productiva de territorios y personas.

El modelo de gestión debe asegurar la coordinación, articulación e integralidad de las estrategias que se están diseñando e implementando para el cumplimiento de lo pactado en las negociaciones de La Habana para el fin del conflicto, en materia de reducción de la pobreza y la eliminación definitiva de la pobreza extrema rural en los municipios priorizados.

4.2. Objetivos específicos

1. Definir el marco de referencia para la formulación y ejecución de la política general para la superación de la pobreza rural en territorios priorizados.
2. Definir el esquema o arreglo institucional para la articulación y coordinación de la estrategia integral de superación de la pobreza rural en los territorios priorizados.
3. Definir los lineamientos generales para la focalización territorial y poblacional.
4. Definir los lineamientos para implementar los mecanismos de participación y asociatividad.
5. Coordinar las intervenciones relacionadas a la inclusión productiva, inclusión Social, participación, asociatividad e intervención psicosocial.

4.3. Premisas y estrategias

La estrategia de lucha contra la pobreza rural en los territorios priorizados parte de las siguientes premisas:

1. La estrategia de reducción de la pobreza en los municipios priorizados debe *enmarcarse en las estrategias de transformación territorial*.

Esta premisa enfatiza el hecho de que no es posible la inclusión productiva de la población rural en situación de pobreza sin mejorar las condiciones territoriales en términos del aprovechamiento de ventajas competitivas, la conexión efectiva a los mercados, y el fortalecimiento de los vínculos rurales. Debe señalarse, sin embargo, que la transformación territorial en sí misma no constituye un objetivo directo de intervención desde el punto de vista del modelo de gestión para la reducción de la pobreza rural.

Una implicación importante de esta premisa para el modelo de gestión de reducción de la pobreza rural es que en el marco de los Acuerdos de La Habana las estrategias de transformación territorial son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales son implementados en cada subregión a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

2. La estrategia de reducción de pobreza debe *buscar simultáneamente la inclusión social y productiva* de la población pobre.

Como ya se señaló, el acceso a servicios sociales y a la protección social es la base de la inclusión productiva de los hogares (unidades productivas familiares) en las áreas rurales (Ray, 1997), y la estrategia debe buscar el logro simultáneo de ambos objetivos para que las ganancias en reducción de pobreza sean sostenibles.

El logro de ambos objetivos requiere que las intervenciones sean integrales de tal manera que garanticen el acceso a bienes y servicios públicos sociales, psicosociales y sectoriales a las familias rurales más pobres y vulnerables.

3. La estrategia de reducción de pobreza en los municipios priorizados tiene, necesariamente, un *enfoque territorial*.

La estrategia de inclusión productiva tiene necesariamente un enfoque territorial porque está basada en promover el acceso de la población rural a los mercados y en solucionar los problemas que se presentan cuando la población pobre interactúa a través de mercados (Ostrom, et al 2006). Esto no se puede lograr sin una consideración explícita de las características, funcionalidades y potencialidades del territorio.

La estrategia de inclusión social tiene también un componente territorial por la necesidad de adecuar el acceso efectivo de la población a servicios sociales al entorno espacial del hogar (cabeceras, centros poblados, área rural dispersa).

El enfoque territorial permite vincular los diferentes actores sociales, institucionales y productivos del mundo rural con las ventajas competitivas que

ofrecen los territorios, sus dotaciones, infraestructura, capital natural y potencialidades geográficas.

4. La estrategia de reducción de la pobreza en los municipios priorizados admite y requiere *aproximaciones tanto bottom up, como top down*.

De acuerdo a las conclusiones del diagnóstico territorial, la capacidad fiscal de los municipios es baja a pesar de que muestra una amplia varianza dentro del grupo. Una resultado similar se deriva al observar el Índice de Estructuración de Proyectos del DNP. Este panorama sugiere que es recomendable asumir una posición realista y flexible del modelo de gestión en lo que tiene que ver con la autonomía de los municipios. Si bien es cierto uno de los objetivos principales es fortalecer los territorios para que éstos puedan ser autónomos en la gestión de su propio desarrollo, en el punto de partida se requieren políticas de choque del orden central para estabilizar los territorios.

Es por esta razón que el modelo de gestión debe ser flexible para poder incluir políticas y programas formuladas desde el orden central, como por ejemplo aquellas que se derivan de la oferta de inclusión social del DPS, pero al mismo tiempo debe contar con los canales y herramientas para potenciar los procesos participativos en el nivel local de tal manera que progresivamente se logre mayor autonomía y un desarrollo sustentado e implementado de forma centralizada. Cabe anotar que no necesariamente se trata de una secuencia estricta de desarrollo top-down a uno del tipo bottom-up en el marco de la estrategia, pueden coexistir ambos tipos de intervenciones de manera simultánea dependiendo de los actores que intervengan en una política en particular.

5. La *participación social* es un eje fundamental de la estrategia de reducción de la pobreza rural.

A través de la participación se busca que la población que vive en las zonas rurales asuma el rol central en los procesos de toma de decisión, la construcción de soluciones, la priorización de las acciones de la estrategia, la ejecución, focalización y seguimiento, la evaluación, el control social y la rendición de cuentas a nivel local.

6. La estrategia de reducción de la pobreza busca promover las capacidades para la *auto-organización y la asociatividad*.

Con la promoción de la asociatividad se busca que los beneficiarios de la intervención mejoren sus relaciones de reciprocidad, confianza, solidaridad y cooperación, y de esta manera afiancen el capital social de las comunidades rurales

con un enfoque de recuperación del tejido social y fortalecimiento de sus procesos de desarrollo productivo.

Finalmente, el modelo de gestión tiene tres características que deben permitir definir rutas de implementación y ajustes a dichas rutas en la medida en que las condiciones lo requieran:

- *Orientación a resultados:* el objetivo es lograr la reducción de la pobreza rural en los municipios priorizados logrando la inclusión social y productiva de la población pobre. Por ende, los diferentes componentes del modelo (líneas de intervención, estructura institucional, presupuesto, etc). deben contribuir a ese fin.

- *Facilidad de medición* con el objetivo de que las acciones que desarrolle la estrategia en el corto, mediano y largo plazo se puedan monitorear y realizar un seguimiento a través de indicadores de desempeño y evaluación. Para ello se requerirá un sistema de información que permita realizar diagnósticos, realizar los ajustes requeridos y evaluar la operación, resultados e impacto de la estrategia.

- *Temporalidad:* el modelo de gestión busca obtener resultados de la estrategia de reducción de la pobreza rural en municipios priorizados en un período de diez años, como lo prevén los Acuerdos de Paz de La Habana.

4.4. Estrategia integral y componentes

La presente estrategia constituye una guía de acciones integrales, despliegue de recursos e interacciones con el entorno rural y urbano para que el Estado alcance de manera efectiva el objetivo de reducir de forma sostenible la pobreza rural.

El objetivo de reducción de la pobreza rural es asumido conjuntamente por todo el sector público e implica el involucramiento del sector privado en la transformación de estos territorios. Esta apropiación plantea intervenciones multisectoriales en las diferentes dimensiones para beneficio de las familias pobres rurales y de los territorios afectados por la violencia. La gestión de la estrategia está orientada a resultados e impactos identificables y medibles.

En este contexto, los resultados de la intervención integral para la superación de la pobreza se enmarcan en el corto, mediano y largo plazo. Las metas que requieren más tiempo son realizables en tanto se cumplan las inmediatas y de mediano plazo. Para que las acciones orientadas a la inclusión económica sean efectivas y sostenibles se condiciona su implementación a que las familias rurales estén incluidas socialmente y a la consolidación de las ventajas geográficas y productivas del territorio.

4.4.1. Enfoque integral de las intervenciones

El cumplimento del objetivo de la estrategia se fundamenta en el concepto de Integralidad, en fomentar la inclusión social, productiva y competitiva de la población en condición de pobreza rural. La adecuación y acceso simultáneo a los servicios sociales básicos y a la participación laboral, el aprovechamiento de las ventajas competitivas del territorio y la vinculación de los pequeños productores rurales a los mercados se traducen en condiciones necesarias para alcanzar de manera eficiente y sostenible el objetivo de reducir la pobreza rural.

En los frentes productivos el acceso a activos clave como la tierra, el crédito y el riego se constituyen en factores esenciales para la superación de la pobreza rural. Algunos de ellos son de carácter *exógeno* a la estrategia como la tierra o el riego, y exigen una apropiada coordinación con las entidades y agencias que garantizarán, a partir de las políticas de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural, un acceso efectivo y una asignación oportuna. Por el contrario, otros activos se encuentran ligados directamente a la estrategia y sus sinergias y son de naturaleza *endógena*, tales como el acceso a bienes y servicios públicos sociales, la construcción y mantenimiento de vías terciarias, la articulación a mercados locales y regionales, el programas de desarrollo productivo y el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios de la estrategia.

4.4.2. Inclusión social

Desde la Estrategia, la inclusión social planea una oferta de bienes y servicios que se desarrolla en niveles complejos y diferenciados por territorios y hogares, dificultando jerarquizar las acciones. La información disponible sugiere que las principales intervenciones se deben articular en programas intersectoriales en las áreas de Salud, Alimentación y Nutrición, Educación, Vivienda y Bienestar Familiar (atención a la niñez, planificación familiar, prevención de la violencia doméstica, salud sexual y reproductiva, tercera edad, etc.).

4.4.3. Inclusión productiva y competitiva

En coherencia con el marco conceptual, una lista no exhaustiva de objetivos específicos de la inclusión productiva rural es la siguiente:

- Aumentar la productividad de los factores de producción en la zona rural
- Incrementar sus ingresos
- Fortalecer la producción de alimentos
- Acceder efectivamente a las políticas y programas públicos de fomento productivo para los cuales califican.

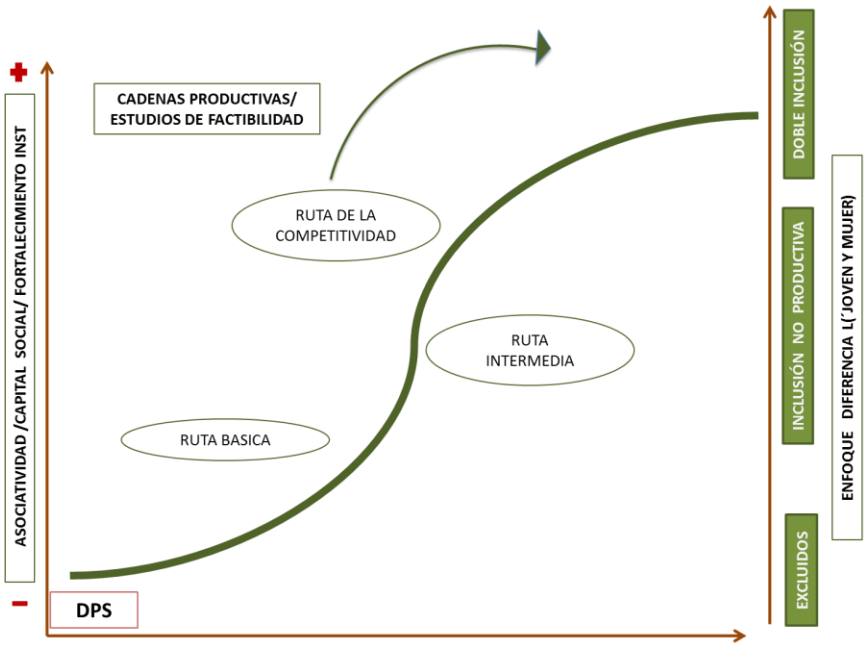
Por consiguiente, la inclusión productiva y competitiva se puede estructurar en dos ejes:

- Promover las capacidades técnicas y productivas para la auto-organización y la asociatividad y
- Estimular el acceso de la población rural a activos productivos y mercados; solucionar problemas que se presentan cuando la población pobre interactúa a través de los mercados (Ostrom et al, 2006) y posibilitar el aprovechamiento de las ventajas y dotaciones que posee el territorio.

La integralidad de la estrategia demanda desde lo productivo reconocer los encadenamientos necesarios (educación, formación para el trabajo e ingresos; tierra, agua y asistencia técnica; etc.). En este sentido, las acciones se orientan a garantizar de manera integral una canasta diferenciada de servicios de formación, apoyo técnico y financiero, tales como:

- Desarrollo de capacidades
- Formación para el trabajo
- Empleabilidad
- Emprendimiento rural
- Asistencia técnica
- Activos e infraestructura rural y productiva
- Inclusión financiera
- Asociatividad productiva
- Mercadeo, venta y comercialización

Gráfica 11 Rutas de inclusión social y productiva



Fuente: Ramírez, et. al. (2014a)

Esta canasta tiene una dimensión diferenciada según las características de las unidades familiares, el ciclo vital de sus miembros e incluye también de las características de los territorios en los que viven, ya que necesariamente conllevan la consideración de mercados, conexión a mercados, existencia de núcleos dinamizadores, etc.

4.4.4. Componente transversal: enfoque territorial, participación, asociatividad y atención sicosocial

Enfoque territorial

Las desigualdades territoriales son tan importantes que provocan que personas con el mismo nivel de ingresos y necesidades sociales reciban servicios diferentes en cantidad y calidad según su municipio de residencia. Los problemas de gestión y financiación conducen a problemas de inequidad intermunicipal y propician una cobertura y calidades muy heterogéneas de hogares con necesidades similares.

Para la estrategia, el territorio, además de representar el soporte físico de la actividad humana, esto es, la concentración de habitantes y actividades productivas, constituye el espacio para la articulación de los diversos actores sociales y agentes institucionales que se movilizan por un proyecto común de desarrollo. Los objetivos de esa gestión territorial se orientan al incremento de la

competitividad. La proposición de enmarcar la estrategia de inclusión social y productiva dentro del desarrollo y el enfoque territorial, proyecta que la competitividad depende de las ventajas del territorio, geografía e infraestructura, y menos de las iniciativas y acciones individuales de los pobladores rurales.

Este enfoque pretende fortalecer el poder de las comunidades locales para que los pobladores participen concertadamente en el ordenamiento social y productivo de su territorio y definan su vocación y visión de futuro. El cumplimiento de este objetivo reclama la apropiación del territorio por la población que lo habita y que crea valor con su trabajo. Exige, en concreto, fortalecer la capacidad de planificación y gestión de los gobiernos locales y ampliar la participación de los excluidos del bienestar y del desarrollo para hacer efectivas sus iniciativas y requerimientos.

Participación

El diagnóstico poblacional y territorial revela la profundidad y magnitud del estado de desventaja social, desigualdad y exclusión que vive la población pobre en los 187 municipios priorizados. No sólo se trata de una separación o aislamiento de otros miembros y grupos de la sociedad, sino también de recursos, servicios y oportunidades. Situación que les impide responder y aprovechar el entorno institucional de las políticas y obstruye la pertinencia, sostenibilidad y equidad de las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza.

Para la estrategia es fundamental la promoción y establecimiento de vínculos entre las comunidades y las instituciones públicas que soporten la participación de la población beneficiaria en la identificación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de los programas y los proyectos que reciben.

El fortalecimiento de las capacidades de negociación, gestión y control en la comunidad potencia una orientación de los servicios de la estrategia a la demanda y se encamina a la construcción y consolidación del capital social en las zonas rurales pobres. Por tanto, corresponde a la Agencia de Renovación del Territorio - ART diseñar e implementar los espacios y mecanismos para asegurar la participación de los actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en la formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territorial, en las zonas rurales de conflicto priorizadas.

Asociatividad productiva

En esta perspectiva de capital social, en la vida rural la capacidad de asociarse es esencial en todos los aspectos, pero en especial en el plano económico, para

resolver exitosamente situaciones en las que pocas personas alcanzan sus objetivos mediante el esfuerzo aislado e individual. La asociatividad productiva se traduce en un recurso intangible que permite a los productores pobres rurales, que no cuentan con capital humano o financiero, obtener beneficios a partir de las relaciones sociales dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación. En este marco de acciones colectivas la asociatividad productiva impacta en el desarrollo del territorio puesto que promueve la competitividad de sus productores, brinda acceso a la capacitación, innovación, financiamiento, entre otros, permitiendo mejores posibilidades a las que se alcanzarían si estos actuaran solos y aislados.

El rol esencial de la estrategia reside en asegurar y facilitar las condiciones legales y económicas para el fomento voluntario y desarrollo de la asociatividad productiva. En fomentar el liderazgo institucional y empresarial local que aliente las conexiones iniciales y estimule el proceso de integración efectiva de las diferentes fuerzas que, por si misma, las capacidades locales no pueden garantizar. Fortalecer las competencias empresariales y organizacionales de las asociaciones. Construir herramientas e instrumentos de fomento permanentes orientadas al incremento del tejido asociativo en el territorio, como la capacitación, apoyo crediticio y asistencia técnica, los cuales deben dejar atrás su condición individual y pasar a una oferta asociativa o colectiva en sintonía con el cambio de escala productiva.

Atención psicosocial

El concepto integral de la estrategia proyecta un abordaje psicosocial para reducir los efectos socioemocionales que limitan la posibilidad de inserción social y productiva de la población rural pobre. En este contexto, el acompañamiento psicosocial es parte integral de la cadena de inserción social y laboral que se orienta un trabajo transformador de los individuos para entender su contexto social y los problemas de su realidad, para diseñar opciones y así mismo contribuir a transformar esta situación. Esta aproximación considera a l hogar como unidad central, no a solo uno de sus miembros, ya que el contexto familiar constituye el ámbito primario de relaciones interpersonales y porque las habilidades socioemocionales, en gran medida, están determinadas por el ambiente familiar en que se desarrolla la persona.

La intervención psicosocial para la inclusión social y productiva parte del concepto de exclusión social multidimensional, vinculando el problema de las carencias materiales con la vigencia de los derechos sociales y políticos, los valores culturales y la participación, limitados por el conflicto armado, y la generación de capacidades de las personas pobres rurales.

4.4.5. Unidades de intervención de la estrategia

A diferencia de los enfoques previos, son tres las unidades de intervención de la estrategia de inclusión social y productiva:

1. *Los hogares rurales más pobres y vulnerables* con las carencias y privaciones en los principales en dimensiones esenciales para su desarrollo social y que históricamente han sido afectadas por el conflicto.

2. *Las comunidades rurales asociadas* que requieren de activos y de generación de capacidades para fomentar su desarrollo productivo y competitividad.

3. L*os territorios* que han sido afectados por el conflicto armado y priorizados para la intervención, con la finalidad de potenciar sus ventajas competitivas y aprovechar las dotaciones naturales, y la localización estratégicas de las actividades productivas desplegadas en las regiones.

4.5. Características territoriales y rutas de intervención

Como se señaló en la caracterización territorial, hay una asociación directa entre pobreza y ruralidad, entre pobreza y distancia a densidades urbanas, y entre pobreza y densidad poblacional[19]. La razón es que la dispersión de la población hace más difícil proveer infraestructura y servicios públicos y sociales, e implica mayores costos de transporte, y por ende mayor dificultad de acceder a mercados. También se argumentó que la menor presencia de actividades productivas formales se traduce en menores ingresos fiscales lo cual se refleja, generalmente, mayor debilidad institucional de los gobiernos locales, lo que refuerza las trampas de pobreza.

En este contexto, las características de la ruralidad en un territorio son cruciales para entender los enfoques territoriales de una estrategia de reducción de la pobreza rural. Dichas características se pueden nuclear en torno a la existencia de densidades (económicas y poblacionales), la existencia de nodos dinamizadores (que pueden ser las ciudades y las cabeceras municipales de cierto tamaño, pero también la presencia de ventajas competitivas del territorio), y la distancia a dichas densidades y nodos dinamizadores.

[19] Esto no es necesariamente el caso para países de ingresos altos, donde la transformación estructural ha significado la eliminación del trabajo rural excedente, el incremento en la productividad agropecuaria, el desarrollo de actividades rurales no agropecuarias de alto valor agregado y la plena integración de las áreas rurales a los mercados internos y externos.

Las estrategias de inclusión social y productiva se ven condicionadas por estas características del territorio en diferentes formas:

1. Se ha argumentado previamente que las economías de aglomeración urbana pueden aprovecharse mejor si las ciudades cuentan con infraestructura (vías principales, secundarias y terciarias) y servicios, (transportes y telecomunicaciones) adecuados. A los municipios priorizados de categoría rural y rural disperso solo el acceso a estos mercados urbanos proporcionaría la escala, el grado de competencia y acceso a la tecnología y a cambios organizativos necesarios para una producción y comercialización eficiente. Pero, el acceso a los grandes mercados regionales está restringido por la distancia y las barreras geográficas y por el atraso de la infraestructura vial del país, específicamente de las carreteras secundarias y terciarias que conectan las poblaciones y veredas entre sí y con las vías principales, y cuya construcción y mantenimiento están a cargo de los municipios y departamentos.

2. Dado que la aglomeración urbana ejerce un impacto positivo sobre la capacidad de producción de diversos sectores económicos, la reducida densidad de los municipios colombianos, que define algunos determinantes de la productividad territorial, como son las dotaciones de capital público y privado, de capital humano, la innovación, la cultura empresarial y algunos otros, es definitiva en los alcances territoriales de la política de inclusión productiva. Claramente es limitada la capacidad que tiene la inversión de los municipios pequeños para generar empleos y emprendimientos sostenibles y productivos.

3. La construcción de infraestructura en las zonas aisladas es más costosa, por lo que exige beneficios muy elevados para justificar los costos. La actividad económica reducida, en razón de la baja densidad poblacional y la ausencia de redes económicas que impiden la localización de nuevas empresas industriales y servicios, hace que estas inversiones en infraestructura sean menos productivas.

4. Los costos fijos son un elemento importante de los costos de algunos servicios orientados a la inclusión productiva. Por ejemplo, la calidad de la formación titulada para el trabajo, depende en gran parte del número y la diversidad de especialidades y de ciertas infraestructuras indivisibles, como los centros de formación, y no es posible considerar su existencia por debajo de un nivel de aprovechamiento. Son servicios que están asociados a una escala y tamaño local. Un obstáculo en esta perspectiva es que, en general, los programas de formación para el trabajo en las áreas rurales son

débiles o simplemente inexistentes, constituyéndose en uno de los elementos críticos de reproducción de las desigualdades económicas y sociales en el campo. Esta carencia de formación dificulta el acceso a mejores opciones de empleo no agrícola y, además, agudiza la muy restringida movilidad de la de la mano de obra, especialmente de la menos calificada, con todas las implicaciones que esto tiene sobre la pobreza.

5. Los municipios con problemas estructurales de distinta índole (cultivos ilícitos y minería ilegal) exigen una reestructuración económica y social. Las estructuras territoriales solo pueden ser objeto de modificaciones relevantes en períodos de larga duración. Solamente cuando la rentabilidad en dichos lugares del territorio resulte atractiva para la inversión privada, será factible pensar que existen allí condiciones reales para el inicio de procesos relevantes de inversión-acumulación-crecimiento.

6. La mejora de las capacidades laborales de la población y del sistema de intermediación laboral, desde las políticas activas, son condición necesaria pero no suficiente para la inserción laboral de la población laboral rural. También se requiere una acción territorial a favor de la recuperación de los territorios aislados y sociales y económicamente degradados, tarea por fuera del alcance de esta estrategia.

7. Materializar las potencialidades de los vínculos urbano-rurales, de las ventajas de interacción municipal, como dinamizadores del territorio rural, exige unas atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas, en los cuales son deficitarios la mayor parte de los municipios por fuera del sistema de ciudades.

8. Finalmente, en muchos territorios la eliminación de la pobreza exige una decisión política de gran envergadura acerca de las relaciones entre la sociedad y el espacio, como el ordenamiento territorial, la delimitación de la frontera agrícola, el manejo de baldíos, el ordenamiento social de la propiedad, la reversión de tierras en manos ilegales, etc.

4.5.1. Rutas de intervención

La Tabla 7 clasifica los 187 municipios priorizados según sus grados de ruralidad, con base en las categorías de la (Misión para la Transformación del Campo, 2014). Estas se basan en la pertenencia o no al sistema de ciudades, la densidad poblacional (habitantes por km2), el tamaño de las cabeceras municipales (en

población), y el porcentaje de población viviendo en el área rural dispersa. Se observa que 15 municipios hacen parte del Sistema de Ciudades (la mayor parte de ellos uninodales, como se ha señalado), 32 municipios son catalogados como intermedios, 79 son rurales y 61 son rurales dispersos.

Esto define una estructura territorial compleja que conlleva diferencias en la forma de acercarse a los territorios priorizados. En consecuencia, la focalización de la Estrategia se potencia con la identificación de nodos dinamizadores entre estos municipios o en municipios aledaños que no son priorizados, y en la distancia entre los municipios priorizados y dichos nodos.

Tabla 7 Municipios priorizados en las categorías de ruralidad de la MPTC

Categorización de Ruralidad de los Municipios Priorizados

		Población en cabecera (miles)			
		Más de 100 ciudades y aglomeraciones	25 a 100	Menos de 25	
				<70% población en zona resto	>70% población en zona resto
Densidad (hab/km²)	>100	15	4	1	0
	50 a 100		7	9	10
	10 a 50		11	67	34
	0 a 10		2	12	15

Ciudades y aglomeraciones
Intermedio
Rural
Rural disperso

Fuente: elaboración propia con base en los criterios de la MPTDC.

Desde lo productivo, exceptuando 15 territorios y algunos de los municipios intermedios, los municipios priorizados conllevan la mayoría de las características de las economías pequeñas: mercado interior reducido, escasez de oferta de mano de obra calificada, producción interior limitada y bajos niveles de eslabonamiento productivo.

En el objetivo de la inclusión social y productiva rural no todos los territorios son iguales, ni la actuación pública puede plantearse de manera uniforme. Al considerar de manera conjunta la ubicación de los municipios priorizados dentro del sistema de ciudades y aglomeraciones y su densidad por habitante (Tabla 7), la estrategia para la reducción de la pobreza plantea un marco de actuaciones diferenciadas:

- Solo 15 municipios hacen parte del sistema de ciudades y pueden aprovechar más plenamente las economías de aglomeración. Allí la estrategia plantea: i) Restablecer al sector privado en su papel de protagonista principal de los procesos de acumulación y crecimiento, mediante alianzas público privadas; ii) Considerar la importancia creciente de las actividades económicas rurales no agrícolas en la generación de empleo e ingresos y el potencial de los vínculos entre esas actividades y la agricultura. La alta participación femenina en el trabajo no rural muestra que esas ocupaciones constituyen una alternativa real de empleo para las mujeres y para superar la inactividad laboral. La extensión del trabajo no agropecuario puede constituirse en una alternativa a los puestos de mala calidad para la población joven que pueda calificarse; iii) En muchos casos, la competitividad de esas actividades productivas puede ser mejorada significativamente con base en el suministro de un pequeño capital de trabajo, el desarrollo o fortalecimiento de procesos asociativos de los productores, la realización de algunas inversiones complementarias de pequeña escala y/o, el acompañamiento técnico y social; iv) Ante la flexibilidad laboral, salarial y de jornada de trabajo es necesario regular los derechos y deberes laborales mejorando los sistemas de inspección y vigilancia del Ministerio de Trabajo.

- En los 32 municipios intermedios los vínculos urbano-rurales son determinantes para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas dentro del territorio, y la estrategia, por tanto, debe afirmar la profundización de tales relaciones. En particular, la dinámica urbana de las aglomeraciones genera una gran red de intercambios con el sector rural campesino, especialmente a través de la demanda de alimentos, que potencia su bienestar. En estos municipios la producción familiar y campesina se beneficia de sus escalas y de la red vial que las vertebra o las podría vertebrar.

En ese contexto la estrategia destaca los programas de emprendimiento, pues es conocido que las economías de escala también se consiguen en modelos asociativos (cadenas productivas) y éstos son sostenibles en presencia de las economías urbanas y de aglomeración. Si la asociatividad potencia el redimensionamiento productivo de las unidades agrícolas familiares sustentadas en el microfundio, paralelamente los instrumentos de apoyo, como el crédito y la asistencia técnica, deben dejar atrás su carácter individual y pasar a una oferta asociativa o colectiva para acompañar el cambio de escala.

Igualmente, en el escenario de amplios vínculos entre los conglomerados urbanos y las zonas rurales, el servicio de intermediación laboral debe

desempeñar un papel importante en la movilidad de los trabajadores de lo urbano a lo rural y viceversa, y a la expansión de trabajo no agropecuario en las áreas rurales.

- En los 47 municipios con una mayor población en cabecera (15 de ciudades y aglomeraciones y 32 intermedios) las acciones orientadas a potenciar la empleabilidad de los trabajadores y a mejorar su adaptabilidad adquieren toda su significación como instrumento al servicio de la protección de los ingresos de los trabajadores y como herramienta fundamental para la integración social.

  En estos municipios la estrategia debe reconocer la heterogeneidad que se registra en la estructura y comportamiento entre sectores y trabajadores independientes y sus niveles de organización e integración a la economía urbana. Típicamente son mercados desregulados, con costos de oportunidad reducidos y donde los trabajadores informales tienen importantes rentas generadas por la falta de gestión del Estado (mototaxismo, vendedores informales, recuperadores de residuos sólidos, etc.).

- Al considerar la densidad de la población, las dotaciones de infraestructuras y la distancia geográfica entre municipios, el resto de municipios priorizados, en mayor y menor grado, están alejados de los centros urbanos, con baja densidad de población, altos índices de pobreza, y limitada infraestructura; de manera concreta 140 de los municipios priorizados se localizan en zonas rurales y dentro de éstos 61 de ellos en zonas dispersas. En el plano productivo su actividad se orienta mayoritariamente a mercados locales y el acceso a mercados de mayor escala está condicionado por la construcción y mantenimiento de carreteras secundarias y terciarias.

- Debe señalarse, sin embargo, que este análisis debe complementarse con la identificación de ventajas competitivas potenciales del territorio que pueden generar dinámicas virtuosas de mayores ingresos, mayor empleabilidad, mayor expansión de las economías locales y menor pobreza. Es el caso, por ejemplo, del municipio de Planadas en el Tolima, donde la producción de cafés especiales se ha venido convirtiendo en una actividad de gran dinamismo y con capacidad de transformar significativamente la econo0mía local.

- En los 61 municipios del rural disperso, por las condiciones fiscales e institucionales no es realista que puedan disponer de por sí del financiamiento necesario para iniciar procesos efectivos de acumulación-crecimiento-empleo,

por lo que los recursos requeridos (oferta) deberán provenir principalmente del ámbito externo (nacional). En este caso, la estrategia debe tener en un principio una alta concentración de oferta centralizada y de baja complejidad donde las transferencias monetarias condicionadas y la seguridad alimentaria constituyan un piso mínimo.

- En municipios con problemas estructurales de distinta índole (cultivos ilícitos, minería ilegal) la estrategia debe vertebrarse sobre un proceso de transformación productiva y del empleo, esto es, de reconversión laboral, a partir de un proceso de control del territorio sin el cual la transformación productiva no es factible. Inversiones en producción y comercialización, suministro de capital de trabajo a las empresas asociativas de productores, dotación de equipo e infraestructura y apoyo a la organización de los productores para fomentar las actividades productivas lícitas que generan ingresos y promover la creación.

4.6. Estructura de coordinación institucional

4.6.1. Marco institucional

El marco institucional de la estrategia se constituye a partir de la articulación de las funciones y acciones de las instituciones encargadas de la política social. A nivel central la instancia de "diálogo (transversal), seguimiento y decisión con respecto a las acciones del gobierno nacional dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad" es la Mesa Transversal de Pobreza -MTDP.

En la esfera nacional la Mesa de Pobreza es el organismo encargado de coordinar y potenciar la acción conjunta de los diversos sectores con el objetivo de garantizar la atención integral de la estrategia de inclusión social y productiva. Es la instancia por excelencia que le reporta al Presidente de la República los progresos y desafíos en materia de pobreza y desigualdad.

Entre los objetivos específicos de la MTDP se encuentran: i) servir de instancia para la rendición de cuentas de los Ministros y Directores Administrativos frente al Presidente en materia de los indicadores que aseguran el cumplimiento de las metas de pobreza del gobierno nacional; ii) efectuar seguimiento y monitoreo al denominado *Tablero de Control* para la medición de la pobreza, iii) identificar y solucionar problemas de pertinencia y focalización en los programas sociales, iv) promover un mejor funcionamiento de los sistemas de información y reporte, y v)

otras que los miembros consideren necesarias o que el contexto nacional lo requiera.

El objetivo principal la MTDP es "la información, seguimiento y control de los indicadores sociales y velar por la integralidad, coherencia y buena focalización de la oferta del Estado". Actualmente se dedica exclusivamente a la coordinación de las instituciones del nivel público central[20].

Sin embargo, su énfasis excesivamente centralista se puede superar con la creación en diciembre de 2015 de la Agencia de Renovación del Territorio - ART, con el objeto de "coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional".

De acuerdo con el decreto 2336 de 2005, en el marco de operación de la estrategia de inclusión social y productiva la ART cumpliría cuatro funciones claves:

1. Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional para la intervención de las zonas rurales de conflicto priorizadas.
2. Liderar el proceso de coordinación inter e intrasectorial a nivel nacional y territorial, para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de incidencia territorial, que permitan desarrollar la estrategia de intervención de las zonas rurales de conflicto priorizadas.
3. Diseñar e implementar los espacios y mecanismos para asegurar la participación de los actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en la formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territorial, en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
4. Diseñar y administrar un Banco de Proyectos de intervención territorial para las zonas rurales de conflicto priorizadas. En este contexto funcional, la ART incluye todo los procesos de la acción pública (agenda, diseño,

[20] La MTDP cuenta con dos mesas para realizar seguimiento a los temas relacionados a la habitabilidad y la generación de ingresos de las familias más pobres: (i) La *Sub-Mesa de Habitabilidad* que tiene la misión de identificar soluciones para abordar los principales desafíos de habitabilidad; y (ii) la *Sub-mesa de Generación de Ingresos* que está encargada de velar por la integralidad, coherencia y buena focalización de la oferta del Estado y que apunta a la generación de ingresos de las familias pobres del país. Las Sub-Mesas son lideradas por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y la secretaría técnica estaba a cargo de la Alta Consejería para la Prosperidad Social - ACPS.

formulación, focalización, implementación, seguimiento, evaluación y monitoreo).

Tabla 8 Red de articulación multi-nivel y multi-actores (pendiente)

Componente	Entidad	Instrumento	Producto
Diálogo (transversal), seguimiento y decisión a las acciones del gobierno nacional dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad Seguimiento y monitoreo	Mesa Transversal de Pobreza (MTDP) Ministerio de Posconflicto	Sub Mesa de Habitabilidad Sub Mesa de Generación de Ingresos	Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural. CONPES de inclusión social y productiva rural Reportes de seguimiento y agenda de evaluaciones de impacto
Formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territorial en el marco de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR	Agencia para la Renovación del Territorio (ART).	Banco de los proyectos de intervención territorial. Modelos de operación y contratación.	Proyectos de inclusión social y productiva priorizados dentro de los PATR
Articulación de actores			
Nivel Central	Mesa Transversal de Pobreza - MTDP Agencia para la Renovación del Territorio - ART DPS, Ministerios de Agricultura, Trabajo, Educación.	Coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales.	Plan de acción interinstitucional del nivel central en cada territorio
Agentes privados	Cámaras de Comercio; gremios empresariales, cooperativas, cooperación internacional, ONG, asociaciones de productores	Alianzas público Privadas –APP-	Plan de articulación con la cooperación internacional y agentes privados Sistematización de buenas prácticas en APP´s
Nivel local	Agencia para la Renovación del Territorio - ART; Gobernaciones; Alcaldías; Secretarías de Educación; Secretarías Sociales;	Agendar la estrategia en los planes de desarrollo local y en los Planes de Acción para la Transformación Regional.	Planes locales de inclusión social y productiva en el marco de los PATR

	Secretarías de Planeación. UMATAS y Centros de Asistencia Técnica.	Gestión y recursos humanos y financieros	

Fuente: elaboración propia.

4.6.2. Articulación intersectorial

Las condiciones que impulsan esta articulación y cooperación entre diferentes actores y niveles de gobierno son

1. La reducción de la pobreza, que exige la contribución activa de los diferentes actores.
2. La presencia de múltiples actores con tareas específicas, competencias y recursos limitados.
3. La estrategia de inclusión social y productiva rural que enfrenta el reto de ser tan diferenciada como los espacios y sectores a los cuales se dirige.
4. La eficiencia, eficacia, calidad y sostenibilidad de la estrategia integral que parten del logro de compromisos y consensos de los actores implicados en el diseño y gestión de políticas sociales.
5. El logro de la complementariedad entre las acciones de inclusión social y las productivas.

En este espacio de interaccion multi-nivel y multi-actor, el actor público central en la coordinación interinstitucional para el diseño y gestión de la estrategia de inclusión social y productiva es la ART. Esta agencia tendrá la labor de orientar la coordinación de las intervenciones de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional. En su competencia de intervención territorial corresponde a la ART crear e institucionalizar espacios públicos de encuentro y de negociación entre los diferentes actores. Esta premisa orienta a utilizar el referente de Red de Política Pública - RPP que define una determinada estructura de relaciones sociales entre actores diversos, que convergen en el diseño y/o la implementación de políticas públicas intercambiando y optimizando recursos en el territorio.

Tabla 9 Red de articulación intersectorial

Componente	Entidad	Instrumento
Estrategia inclusión Social		
	ICBF Ministerio de Educación Nacional	Jardines Infancia

Inclusión social	Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Agricultura Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación ESAP	Educación preescolar, escolar básica, media y educación de adultos Vivienda rural Seguridad alimentaria Fortalecimiento Territorio
Estrategia inclusión productiva		
Formación	Secretarias Distritales/Municipales de Educación SENA	Cursos de competencias Básicas y transversales. Cursos técnicos para el desarrollo empresarial y acceso a mercados
Asistencia técnica	Incluye a distintos actores del orden nacional, públicos y privados. A nivel local las UMATAS y programas del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, del Ministerio de Trabajo.	Capacitación Buenas practicas agropecuarias Acompañamiento
Educación financiera	Banca de las Oportunidades	Capacitación
Inclusión financiera	Banca de las Oportunidades Finagro Banco Agrario Entidades financieras reguladas y no reguladas	Acceso al microcrédito y seguros
Asociatividad	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias del Ministerio de Trabajo. SENA Programas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Servicios organizativos, técnicos, empresariales y financieros para el desarrollo de las empresas rurales, como de las capacidades y oportunidades de sus asociados.

Fuente: Elaboración propia

4.6.3. Criterios de corresponsabilidad

Para que la intervención sea eficaz, sostenible y logre los resultados esperados, se debe establecer la corresponsabilidad entre el Estado y los beneficiarios, con compromisos específicos y monitoreados, buscando que sean coparticipes del compromiso de inclusión social y productiva a lo largo de toda la cadena de la Estrategia, desde la identificación de beneficiarios hasta la evaluación de los programas. Acciones del Estado, donde los pobres rurales intervienen únicamente como receptores de servicios y recursos, sin asumir obligaciones y sin establecer reglas y mecanismos para promover que consagren su mejor esfuerzo, son ineficientes.

4.7. Modelo de gestión: mecanismo de operación

4.7.1. Principios rectores del modelo

Los principios que guían la operación del modelo de gestión para superar la pobreza rural son:

- Orientación a resultados
- Incorporación de mecanismos de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas
- Implementación con base en el ciclo presupuestario: formulación y diseño, programación , focalización, operación, y seguimiento y evaluación
- Transformación de los territorios priorizados

4.7.2. Estructura del modelo de gestión

A partir del marco de análisis que se expuso en las secciones anteriores, y que está orientado a "planificar, programar, presupuestar, administrar, coordinar y conducir aquellas iniciativas" que son competencia del Estado y que tienen como objetivo mejorar las condiciones de bienestar de la población; el modelo de gestión se constituye en el arreglo institucional que permite coordinar y articular la oferta del Estado, los privados y la cooperación internacional para implementar la estrategia de inclusión social y productiva en los municipios priorizados.

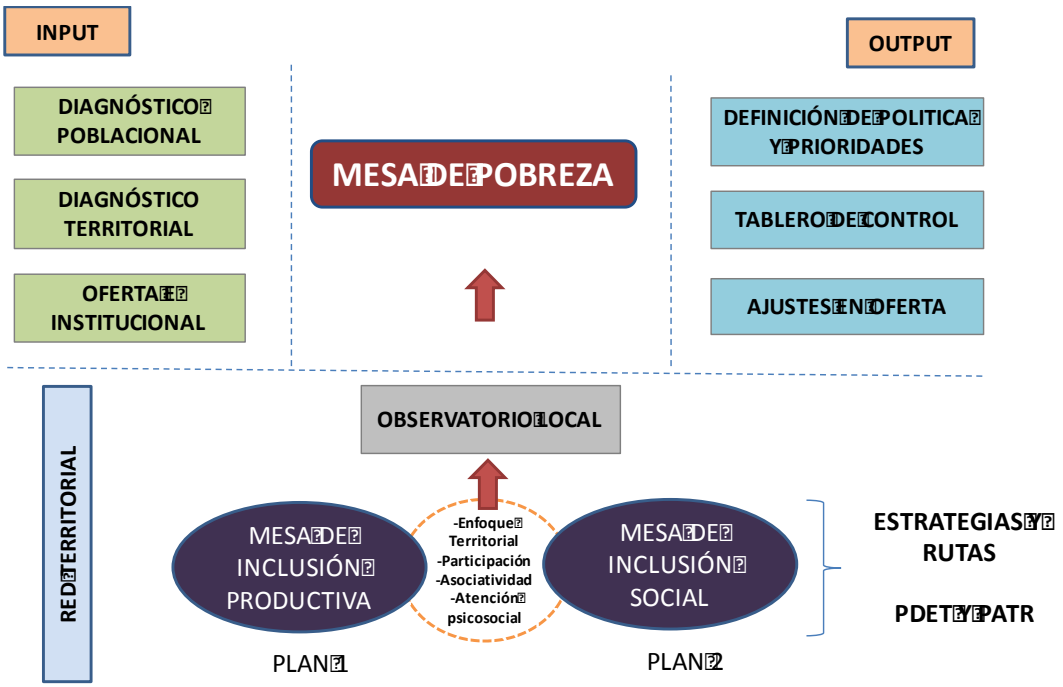
No obstante, para cumplir este último propósito, la operación del modelo pasa por establecer un arreglo institucional que permita definir la política de superación de la pobreza rural, programar el presupuesto y recursos asignados para adelantar la estrategia, definir criterios de focalización y desarrollar mecanismos para realizar el monitoreo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las acciones que implementa la estrategia. Considerando este alcance, esta sección se desarrolla el modelo de gestión.

En este sentido y recogiendo el marco institucional, la MTDP desempeñará un rol clave en la operación de la estrategia, puesto que será la instancia encargada de coordinar y articular las acciones de los diferentes sectores en los territorios priorizados con el ánimo de asegurar que las intervenciones se desarrollen de forma integral y con elevados niveles de impacto. Por tanto, a través de la generación de diagnósticos poblacionales, territoriales y del exámen y revisión del estado de la oferta institucional de los programas de inclusión productiva y social se lograrán trazar las políticas para reducción de la pobreza rural en las territorios

priorizados, realizar los ajustes requeridos para flexibilizar o mejorar la oferta de los programas en los territorios priorizados e implementar un tablero de control que permita realizar el seguimiento de las acciones definidas en el marco de la política (figura 1).

En el ámbito territorial de los municipios priorizados, se impulsará una Red de Política Pública (RPP) que promoverá la conformación de dos mesas territoriales, una para ordenar, coordinar y articular la oferta de inclusión productiva, y otra, para adelantar acciones desde la oferta del nivel nacional y territorial que promuevan la inclusión social. Las mesas territoriales serán integrales, fomentando la asociatividad productiva, el acompañamiento psicosocial para las familias y comunidades rurales e intervenciones que conduzcan a la transformación del territorio.

Gráfica 12 Modelo de gestión



Fuente: elaboración propia.

Estas mesas también se encargarán de trazar las estrategias y rutas de intervención de las acciones que defina la política. Adicionalmente, es recomendable que las rutas de intervención que se propongan se estructuren alrededor de los componentes de los Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – PDET, que contempla el primer punto de los acuerdos de paz. Las intervenciones que se definan en las mesas se priorizarán a través de diagnósticos territoriales de carácter participativo que contribuyan a la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR. La implementación de los PATR **deberá**

fortalecer los mecanismos de conexión de los territorios y en particular de la población pobre a los mercados y nodos dinamizadores, así como a los bienes públicos productivos[21].

De igual manera, a nivel territorial la RPP guiará la conformación de un observatorio local de superación de la pobreza que permitirá generar información para mejorar el alcance de los diagnósticos poblaciones y territoriales, ajustar las prioridades de la política y retroalimentar el tablero de control y seguimiento de las acciones que se precisen a nivel nacional, en el ámbito de la operación de la MTDP.

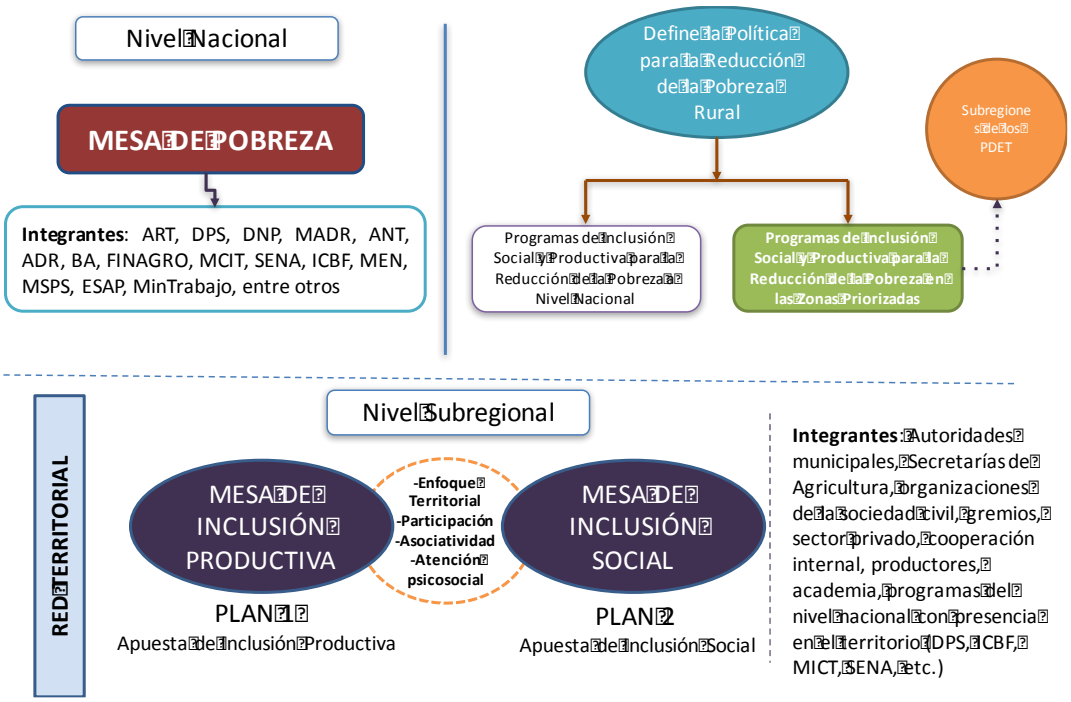
En el marco del funcionamiento de la estructura institucional del modelo de gestión, *la definición de la política para la reducción de la pobreza rural* en los municipios de posconflicto corresponderá a la MTDP. La formulación de la política general se realizará de manera concertada con la Agencia de Renovación del Territorio – ART, el Departamento para la Prosperidad Social – DPS y el Departamento Nacional de Planeación - DNP. También, en cuanto a miembros de la MTDP, participarán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, la Agencia Nacional de Tierras – ANT, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, El Banco Agrario – BA, FINAGRO, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo – MCIT, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el Ministerio de Educación Nacional – MEN, el Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS, y el Ministerio de Trabajo, la Escuela de Administración Pública - ESAP, entre otros.

En esta misma instancia, se formularán, definirán y aprobarán los programas de la estrategia de doble inclusión (social y productiva) que corresponden al nivel nacional. La ART se encargará de articular y de servir como puente entre los territorios y el nivel nacional para llevar a cabo los acuerdos sobre la oferta nacional.

A nivel subregional, las mesas de inclusión productiva y social se conformarán con los actores de los territorios focalizados para las intervenciones, tales como los gobiernos locales, las Secretarías de Agricultura, las organizaciones sociales y de la sociedad civil, gremios y asociaciones de pequeños productores, cooperación internacional, representantes de programas del nivel nacional que tienen presencia en los territorios, academia, etc. En las mesas de inclusión productiva y social a nivel subregional se desarrollarán las apuestas de reducción de la pobreza rural y éstas se plasmarán a través de planes de acción para la transformación de las regiones y territorios.

[21] Vías terciarias y secundarias, centros de acopio, distritos de riego, conectividad digital, etc.

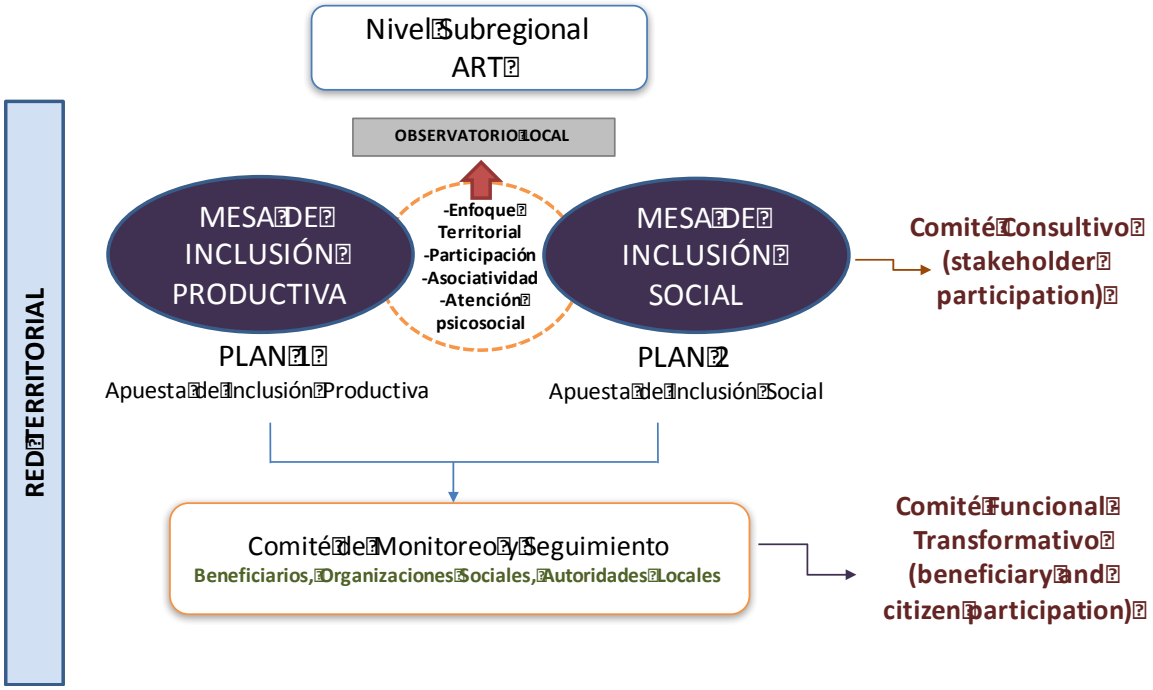
Gráfica 13 Modelo de gestión: diseño y formulación de política



Fuente: elaboración propia

El modelo recomienda que las mesas territoriales de inclusión productiva y social, así como las estrategias y acciones que se desprendan de éstas se coordinen a través de las direcciones territoriales de la ART. Tanto las instancias dónde se definen los planes, así como aquellas que realizan el seguimiento y evaluación de las líneas de intervención de la estrategia de reducción de la pobreza rural se caracterizarán por reunir de forma *participativa* a los actores rurales más relevantes de las subregiones. En este sentido, las mesas se configurarán en un espacio que sesiona como un *comité consultivo* (stakeholder participation conforme a la Tabla 6), mientras la instancia dedicada a efectuar el monitoreo y seguimiento de las acciones de la estrategia se constituirá en un *comité funcional – transformativo* que contará con la participación de los beneficiarios de la estrategia, representantes de comunidades pobres y vulnerables y autoridades locales (Gráfica 14).

Gráfica 14 Modelo de gestión: instancias de participación

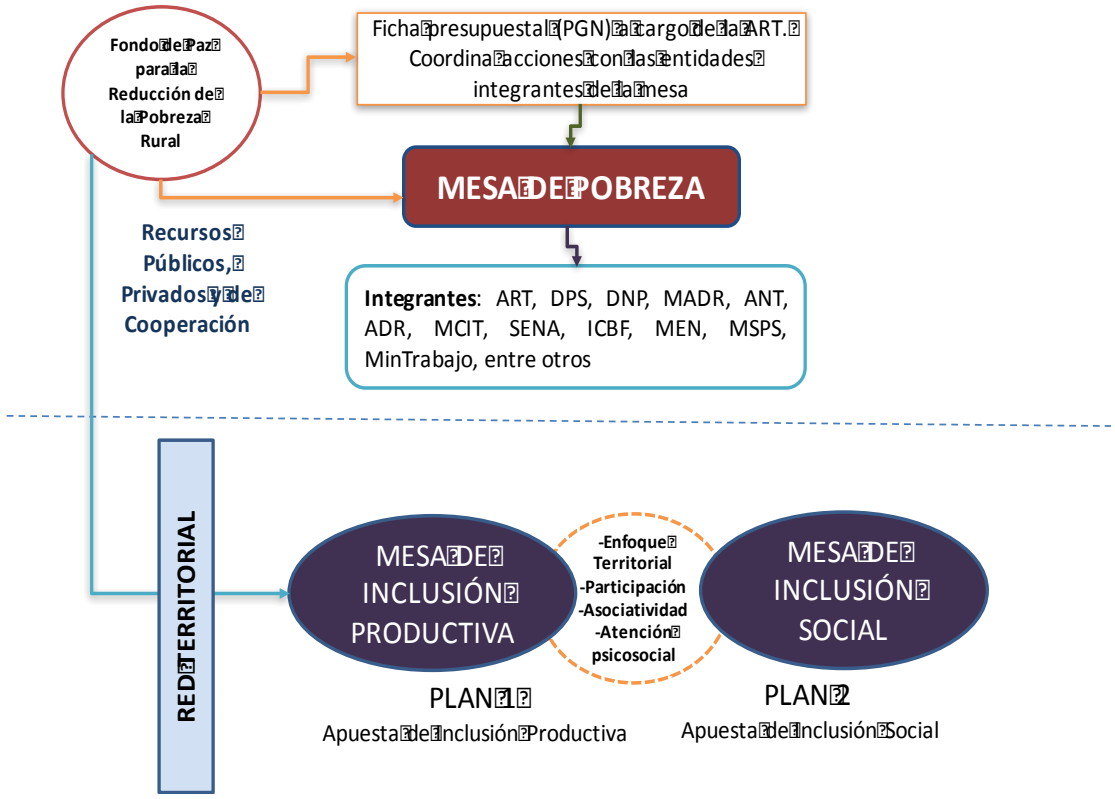


Fuente: elaboración propia

En materia de programación del presupuesto, la MTDP funcionará con las ofertas intersectoriales de las entidades e instituciones que hacen parte de la mesa. De igual manera, los recursos para la operación del modelo deberán provenir del presupuesto de la ART, y del Fondo Paz creado para financiar las intervenciones de la agencia y los proyectos orientados a intervenir y transformar los territorios más vulnerables y afectados por el impacto del conflicto, en el contexto de la construcción y generación de sus capacidades producticas. Desde esta forma, los planes que se definan de manera participativa en las mesas territoriales de inclusión social y productiva, y que establecen las prioridades de inversión, en el marco de los PATR, se financiarán a través de los recursos provenientes de estas fuentes.

De igual forma, los proyectos nuevos que se identifiquen como prioritarios en las apuestas de inclusión social y productiva serán susceptibles de financiarse con recursos de la cooperación internacional disponibles para esta finalidad y del sector privado; a través de las APP que logren promover la institucionalidad de la ART (Gráfica 15).

Gráfica 15 Modelo de gestión: flujo de recursos



Fuente: elaboración propia

4.7.3. Gobernanza territorial y participación

La estrategia identifica las dificultades para generar credibilidad en los ámbitos de participación local por varias razones (la falta de planeación, baja capacidad de respuesta, ineficiencia, crisis de legitimidad, falta de credibilidad, etc.). Con estas consideraciones los retos para la gestión de la estrategia, son:

1. El fortalecimiento de la gobernanza local y regional (cómo poner el gobierno local al alcance de la gente; cómo reconstruir el vínculo gobierno-ciudadano).
2. Reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local).
3. Construcción de capital social, en la comprensión que la gobernanza es una variable dependiente de la interacción social.

En el territorio la Alcaldía local es la más próxima a los problemas de su ciudadanía y le corresponde promover las condiciones necesarias para facilitar su participación en lo referente a la estrategia de inclusión social y productiva. El punto de partida es considerar el rol de los actores en un proceso participativo.

Entre los elementos facilitadores de los procesos participativos se encuentran: mecanismos de pedagogía de cultura política y educación cívica entre la ciudadanía, especialmente la no organizada; apoyo a la organización de los ciudadanos; consultas en que la población organizada e interesada presente su opinión y conocimiento y exprese sus problemas y prioridades; Y, en general, promover formas de participación general, para que llegue a toda la ciudadanía, en todo el proceso del ciclo de gestión de la estrategia. La implementación de estos procesos potencia las posibilidades de alcanzar los objetivos deseados al propiciar el empoderamiento de la estrategia a través de la participación ciudadana y, de otro lado, consolida la gobernanza de las administraciones locales, al permitir una relación armónica entre gobernantes y gobernados. En este contexto, la asunción del liderazgo de los gobiernos y el fortalecimiento de la capacidad de gobierno en estos niveles territoriales, al conectar la acción pública con las necesidades de la ciudadanía, se configuran como factores claves de la gestión de la estrategia para eliminar la pobreza rural.

Fomentar la participación ciudadana real y efectiva es una necesidad en la medida que los gobiernos locales no pueden hacer frente solos a las complejas transformaciones sociales que enfrentan sus territorios. La disponibilidad de la gente para cooperar en el logro de la reducción de la pobreza rural es una ventaja esencial y un recurso para la estrategia. En consecuencia, en los municipios priorizados se debe impulsar la inclusión de procesos y metas que impliquen construcción y movilización de capital social y promoviendo acciones que estimulen valores favorables a la organización, cooperación y a la acción colectiva. Un asunto público, como la reducción de la pobreza rural, se configuran en un ámbito propicio para promover la ciudadanía y el capital social, ampliando las condiciones de gobernabilidad local y mejora de la gestión pública.

4.7.4. Presupuesto total y ponderación presupuestal por componente

Recientemente se han elaborado algunos cálculos de los costos del posconflicto en los territorios priorizados para lograr los objetivos que se plantean en los Acuerdos de Paz de La Habana, especialmente en lo referente a la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargo, no hay una cuantificación "por componentes" que permita identificar los costos para la inclusión social y productiva de la población rural en condiciones de pobreza específicamente en los municipios priorizados.

Una fuente de información alternativa es la de Ramírez et al (2016) sobre los costos de las estrategias recomendadas por la Misión de Transformación del Campo (MTC) y que permitiría hacer una aproximación en este sentido. Las estrategias de

la MTC Implícitamente "priorizan" 667 municipios de categoría rural y rural disperso que tienen 8.9 millones de personas (5,8 millones en las áreas rurales y 3.1 millones en las cabeceras).

De acuerdo con este estudio, los costos de la estrategia de inclusión social, cuyos objetivos a 2030 se describen en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** ascienden a $48.3 billones de pesos o 0.3% del PIB por año. El **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra la distribución de estos recursos entre los principales componentes de la estrategia de inclusión social. Se observa que la mayor parte de los recursos se dirige al cierre de brechas en educación (37% del costo total de la estrategia), vivienda (27%) y acueducto y alcantarillado (22%). Valga decir que la información disponible para el IPM para estos municipios sugieren que estas son las dimensiones donde son mayores las brechas de los municipios priorizados con respecto al promedio nacional.

Tabla 10 Principales metas en Inclusión Social

Educación	**Cobertura 2015**	**Cobertura 2030**	**Variación 2015-2030 (p.p.)**
Preescolar	63%	100%	37
Primaria	92%	100%	28
Secundaria	72%	100%	8
Media	36%	79%	43
Superior	8%	31%	23
Infraestructura			
Acueducto	55%	66%	11
Alcantarillado	18%	39%	21
Energía	88%	98%	10
Vivienda	60%	86%	26
Población vulnerable			
Primera Infancia	47%	100%	53
Más Familias en Acción	92%	100%	8
Colombia Mayor	60%	87%	27

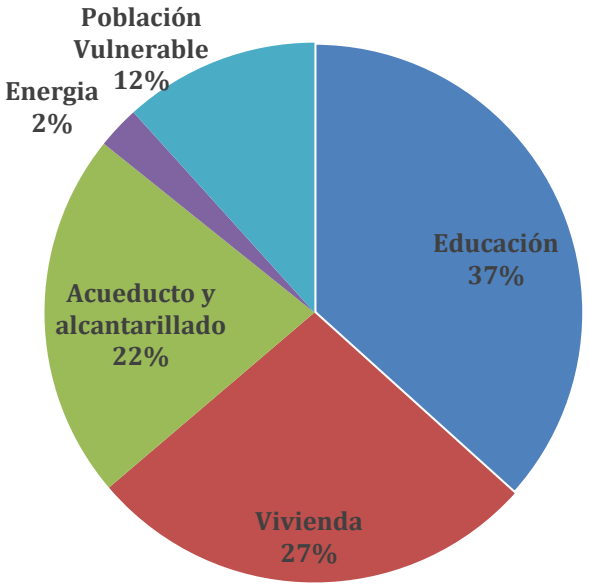
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con datos de (CEPAL, 2014a)

De otro lado, los costos de la estrategia de inclusión productiva ascienden a $29.4 billones representados en el apoyo a 900 mil pequeños productores con cofinanciación para los gastos asociados con los proyectos productivos, asistencia técnica integral y acceso a riego intrapredial y drenaje.

Adicionalmente, aproximadamente un 30% de los recursos se dirigen a cubrir los costos administrativo de los programas de inclusión productiva, y apoyar al

desarrollo institucional territorial en temas como fortalecimiento de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil, articulación y concurrencia eficiente en el territorio de los programas públicos para el desarrollo territorial, y formación de alianzas y acuerdos entre actores locales, entre otros.

Gráfica 16 Participación de la inversión por componente (2016-2030)



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con datos de (CEPAL, 2014a)

Con base en estos cálculos se puede hacer un cálculo "*back of the envelope*" del costo de intervención para el logro de la inclusión social y productiva de la población rural pobre en los municipios priorizados. Los 187 municipios que estarían incluidos tienen una población total de 4.7 millones de personas (excluyendo las ciudades), 2,1 millones en las cabeceras urbanas y 2.6 millones en la zona rural dispersa). Estos municipios representan, por lo tanto, el 28% de los municipios y el 50% de la población objeto de intervención en las estrategias de la MTC[22]. Utilizando estas dos participaciones, los costos para la inclusión social en los municipios priorizados representarían entre $2.1 y $4 billones por año, durante un período de 10 años, aproximadamente entre el 0.2% y el 0.5% del PIB anual. Alrededor del 60% de estos recursos se dirigirían a la estrategia de inclusión social y el 40% restante a la estrategia de inclusión productiva.

[22] De otro lado, la población pobre rural de los municipios priorizados corresponde al 51% de la población pobre rural de los municipios rurales y rurales dispersos, y al 71% de la población pobre total.

Es necesario aclarar que no todos estos recursos son nuevos, en el sentido de que ya existen partidas de gasto en rubros que inciden en la inclusión social y en la inclusión productiva de la población pobre. En particular, Ramírez et. al. (2016) calculan que los recursos nuevos requeridos para la estrategia de inclusión social equivalen al 73% del total de la inversión necesaria ($35.3 billones) y los recursos nuevos para inclusión productiva corresponden al 62% del total ($17.7 billones)[23]. Bajo el supuesto de que la relación gasto nuevo / gasto existente es la misma en los 187 municipios priorizados, los recursos nuevos requeridos en estos últimos estarían entre $1.5 y $2.8 billones por año.

Debe tenerse en cuenta que los anteriores cálculos no incorporan la necesidad de recursos para la provisión de bienes públicos requeridos para la inclusión productiva y social como vías terciarias u otros como ordenamiento social de la propiedad.

Tabla 11 Costo total de la estrategia de inclusión productiva

($ Millones de 2015)

CONCEPTO	
Pequeños productores (900 mil)	
Cofinanciación proyecto productivo	$ 11.340.000
Asistencia Técnica Integral	$ 4.410.000
Riego intrapredial y drenaje	$ 5.625.000
Productores medianos (100 mil)	$ 1.750.000
Costos administración y fortalecimiento institucional	$ 6.300.000
TOTAL	**$ 29.425.000**

Fuente: Cálculos Fedesarrollo

4.7.5. Lineamientos para la focalización territorial y poblacional

Esta sección propone una serie de lineamientos para la focalización territorial y poblacional de la estrategia de reducción de pobreza rural para los municipios del posconflicto. La estrategia se enmarca en los lineamientos de focalización expresados en el Conpes 100 de 2006 y en el modelo de gestión explicado en las secciones anteriores.

[23] Dentro del gasto existente para inclusión productiva se contabilizó el presupuesto de programas del MADR (Desarrollo de Capacidades, Oportunidades Rurales, Alianzas Productivas, Agricultura Familiar, entre otros) y del DPS (ReSA, Iraca, Familias en su Tierra, Capitalización, Produciendo por mi Futuro).

Los lineamientos de focalización de la estrategia de reducción de pobreza se basan en las siguientes premisas:

1. Integralidad (y eclecticismo): la focalización de la estrategia se constituye de la combinación de mecanismos de focalización de los programas que la componen y por tanto no es monolítica (focalización geográfica, individual o de hogares y auto-focalización).

- Centralización y descentralización: admite implementación centralizada y descentralizada: por tratarse de una estrategia integral, puede incluir focalizaciones realizadas discrecionalmente por el gobierno local o por el gobierno nacional dependiendo de la naturaleza de la oferta. De cualquier manera debería contemplar las fases de identificación, selección y asignación.

- Multinivel: la estrategia de focalización puede contemplar, dependiendo de la naturaleza del programa o intervención, diferentes niveles tales como regional/subregional, municipal, veredal y hogares/individuos.

Dada la diversidad de posibilidades que admite la integralidad, la centralización/descentralización y el hecho de que sea multinivel, el modelo de gestión del que trata este documento establece un conjunto de lineamientos que permiten organizar la focalización en el marco de la estrategia de reducción de pobreza rural.

4.7.5.1. Las fases que componen un mecanismo de focalización

El marco de política de la focalización es el Conpes 100 de 2006, que actualmente da los lineamientos de política para la focalización de los programas sociales en Colombia. Una parte central de las recomendaciones de este marco de política constituye la definición de las fases del proceso de focalización: identificación, selección y asignación.

Unidad de análisis

Tal como se definió en las secciones anteriores, la unidad de análisis o unidad de intervención de la focalización puede ser de diferentes niveles dependiendo de la naturaleza del programa o estrategia: hogares/personas, comunidades/asociaciones y territorios. De otro lado, la combinación de métodos de focalización también admite una combinación de unidad de análisis.

Identificación

Por identificación se entiende la elección del tipo instrumento de focalización con el que se va a medir a la población. En general, de acuerdo con el Conpes 100, las tipologías de instrumentos de focalización son focalización individual o de hogares, focalización categórica y/o geográfica y auto-focalización. La identificación bien puede hacerse por medio de un tipo de instrumento, como por ejemplo el régimen subsidiado de salud que utiliza únicamente el Sisben, o por una combinación de ellos, como es por ejemplo los del programa 100 mil viviendas 100% subsidiadas que mezcla focalización categórica/geográfica (cupos por municipio), autofocalización (convocatoria) y focalización individual listados (Sisben, InfoUnidos, Indígenas).

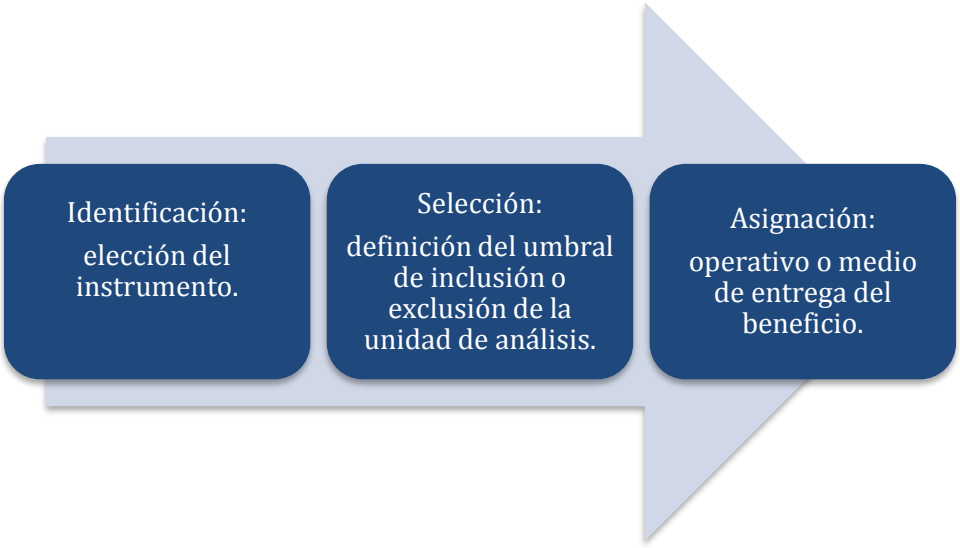
Selección

En la fase de selección se define el criterio que determina la inclusión o exclusión de la unidad de análisis en el programa social o estrategia de reducción de la pobreza. En el caso de la focalización del Régimen Subsidiado de Salud, la selección es la fijación de los puntos de corte por Sisben (ver Gráfica 18) y la unidad de análisis es el hogar. El caso del programa de viviendas 100% subsidiadas del Ministerio de Vivienda, la selección combina varios métodos y unidades de análisis; en primer lugar, se construye un listado de cupos por municipio, lo que implica una selección de municipios (territorio) por criterio categórico (geográfico), en segundo lugar se construye un listado de potenciales beneficiarios con base en listados censales de Red Unidos, RUPD, listado censal de hogares en alto riesgo no mitigable y Sisben; finalmente se ejecuta el último eslabón de la selección por la vía de un sorteo dentro de los potenciales beneficiarios. En el caso de la estrategia de reducción de pobreza rural en municipios priorizados para el posconflicto, el punto de partida del listado de los 187 municipios ya de por sí implica una selección que toma por unidad de análisis a los territorios.

Asignación

La asignación es la fase en la que se entrega el beneficio del programa o estrategia. A diferencia de las otras dos, que son principalmente reglas y requieren a lo sumo de procesamiento de información, la fase de asignación requiere de un operativo de campo. El ejemplo más ilustrativo de la fase de asignación son los procesos de inscripción del programa Más Familias en Acción que se realizan en todos los municipios de Colombia y que implican una convocatoria y una búsqueda activa de las familias potenciales beneficiarias.

Gráfica 17 Fases de la focalización de acuerdo al Conpes 100 de 2006



Fuente: elaboración propia con base en el Conpes 100 de 2006.

4.7.5.2. Lineamientos para la focalización de la estrategia

1. Coordinación de la focalización de la oferta nacional en los municipios priorizados: la focalización de la oferta nacional de programas que alimentarán la estrategia debería coordinarse desde la MTDP de tal manera que se eviten duplicidades y se potencien economías de escala en el proceso. La ART y el DPS, en el marco de la MTPD, debería hacer seguimiento de los mecanismos de focalización en cada una de sus fases dentro de los 187 municipios priorizados al tiempo que debería contribuir con la articulación e interoperabilidad de la información geográfica o a nivel de hogares dentro éstos territorios.

2. Coordinación de la focalización en los niveles subregional y local: la construcción de los PATR es un espacio importante para garantizar buenas prácticas de focalización en el marco del Conpes 100 de 2006. Los programas que considere el plan deberían dejar claro, en el capítulo de inclusión social y productiva, los procesos de identificación, selección y asignación. De manera análoga a la coordinación de la focalización en MTDP, la elaboración de los PATR debería propiciar eficiencia y economías de escala en las fases de los procesos de focalización así como de la articulación e interoperabilidad de la información que sirve como insumo para la focalización. Esta actividad podría ser responsabilidad de la ART en el marco de rol en el acompañamiento para la elaboración de los PATR.

3. EL DPS, como entidad rectora del sector de la inclusión social y la reconciliación y la ART, como organismo coordinador en el nivel subregional de la estrategia de reducción de pobreza en municipios priorizados, deberían desarrollar conjuntamente el diseño de procesos de focalización geográfica dirigidos a conectar territorios y a identificar nodos dinamizadores. Si bien es cierto que los PATR estarán enmarcados en los PDET y éstos a su vez tendrán una regionalización, es posible identificar subgrupos al interior de estos municipios o entre subregiones que potencialicen la conexión entre territorios. Se propone utilizar aquí los siguientes criterios para el diseño de estos instrumentos de focalización geográfica:

    a. *Mapas temáticos conforme a cruces de variables de demográficas, geografía económica y variables institucionales:* el diagnóstico territorial de este documento muestra cómo en las variables escogidas existe una varianza importante dentro de los municipios priorizados. Se recomienda a la ART construir mapas de focalización geográfica con base, como mínimo, en las variables escogidas para este diagnóstico.

    b. *Mapas de focalización con base en el IPM del Censo Nacional Agropecuario:* la principal y más detallada herramienta para la construcción de los mapas de pobreza y focalización de la estrategia de inclusión social en la zona rural es el Censo Nacional Agropecuario (CNA). Utilizando las propiedades del Indice de Pobreza Multidimensional, se podrían georreferenciar descomposiciones temáticas del índice (por dimensión y variable) así como descomposiciones geográficas subregionales y microregionales.

    c. *Identificación de nodos dinamizadores subregionales exógenos y endógenos:* un análisis de geografía económica permite encontrar nodos subregionales de aceleración de inclusión social y productiva. Este análisis puede hacerse identificando los nodos al interior de los municipios priorizados o incluyendo los nodos exógenos que tienen cierta cercanía con los municipios priorizados. Esto permitirá definir grupos heterogéneos para diseñar y focalizar estrategias tanto de inclusión social como de inclusión productiva.

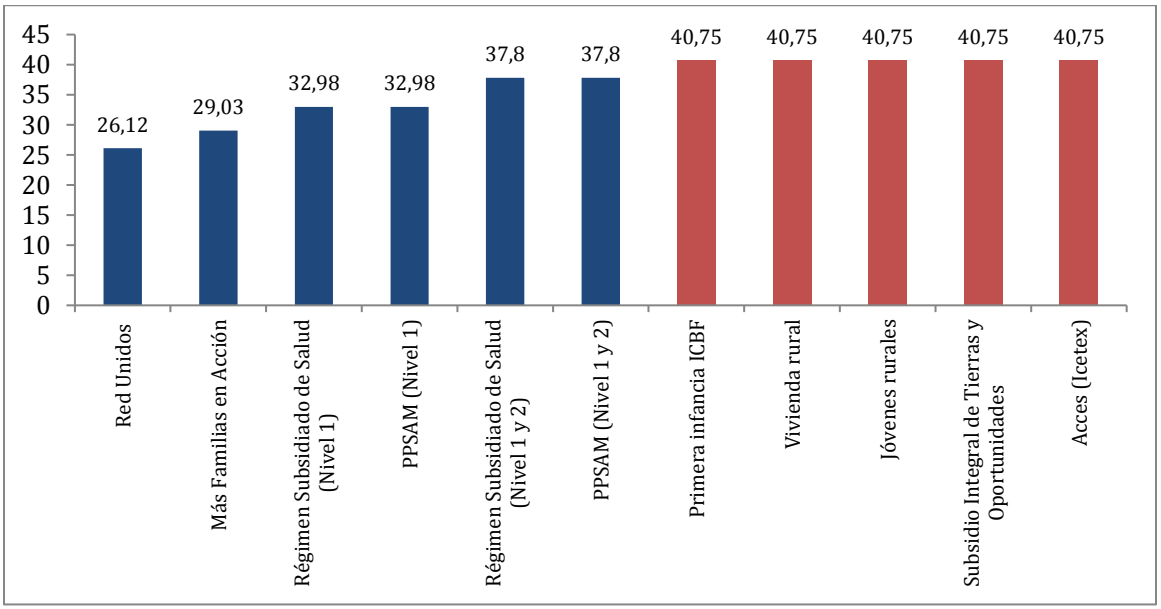
    d. *Mapas municipales microterritoriales:* el Censo Nacional Agropecuario permite construir mapas de inclusión social hasta el nivel microregional, que pueden ser útiles para la focalización en microrregiones como se explica más adelante.

4. *Recomendaciones en el proceso de selección para organizar la focalización individual en el marco de la estrategia de reducción de pobreza rural.* En coherencia con las

premisas de la estrategia de focalización, la estrategia debe admitir la conjunción de programas y cada uno seguramente tiene un mecanismo de focalización conforme a sus objetivos específicos. Sin embargo, un mínimo de reglas podrían darle orden a la focalización en el marco de la estrategia.

a. *Definir un puntaje techo y no un punto de corte fijo cuando se utilice el Sisben.* Como se estableció en las premisas, por la integralidad y la naturaleza multinivel de la estrategia, la focalización es una mezcla de distintos mecanismos conforme a los programas de las entidades del orden nacional y territorial. Es decir, en la estrategia confluyen programas con diferentes objetivos específicos. Por esta razón, no es conveniente fijar un solo punto de corte en el marco de la estrategia cuando se trate del uso del Sisben, en ese caso, lo recomendable es fijar un puntaje techo. Bajo este límite superior los diferentes programas poblacionales (dirigidos a individuos y hogares) podrán fijar sus puntos de corte conforme a sus objetivos específicos. Se sugiere utilizar como puntaje techo el punto de corte máximo en los programas del orden nacional vigente a la fecha, que para el caso de la zona rural del Sisben corresponde a **40,75.**

Gráfica 18 Puntos de corte del Sisben para distintos programas.



Fuente: elaboración propia con base en DNP.

La fijación de un punto de corte techo es útil también para considerar un programa social como parte de la estrategia de reducción de pobreza rural. Si bien es cierto que existen intervenciones dirigidas a grupos de población vulnerables y de clase media, estos estarían enmarcados en los PATR pero probablemente no deban formar parte de la estrategia de reducción de pobreza. Esto último sin menoscabo del hecho de que deban coordinarse, sólo por el hecho de tener un foco en la estrategia de reducción de pobreza.

b. *Flexibilidad para incluir no pobres cuando la naturaleza del programa lo amerite, en particular en la asignación de bienes públicos locales y en la focalización de asociaciones productivas.* Dos excepciones puntuales en donde sí puede ser conveniente incluir no pobres son las de bienes públicos locales y asociaciones productivas.

   En el primer caso el beneficio es un bien público local, es decir, está localizado en el territorio y no es fácil exigir la exclusión de personas que no cumplan con algún rango de nivel socioeconómico. Como por ejemplo un parque, un centro de acopio, un distrito de riego o un equipamiento social o cultural, entre otros. La razón es la siguiente: en bienes públicos locales a veces es costoso implementar mecanismos de exclusión o incluso no es deseable, porque por su misma naturaleza pública el beneficio se da en forma de externalidades positivas hacia la comunidad.

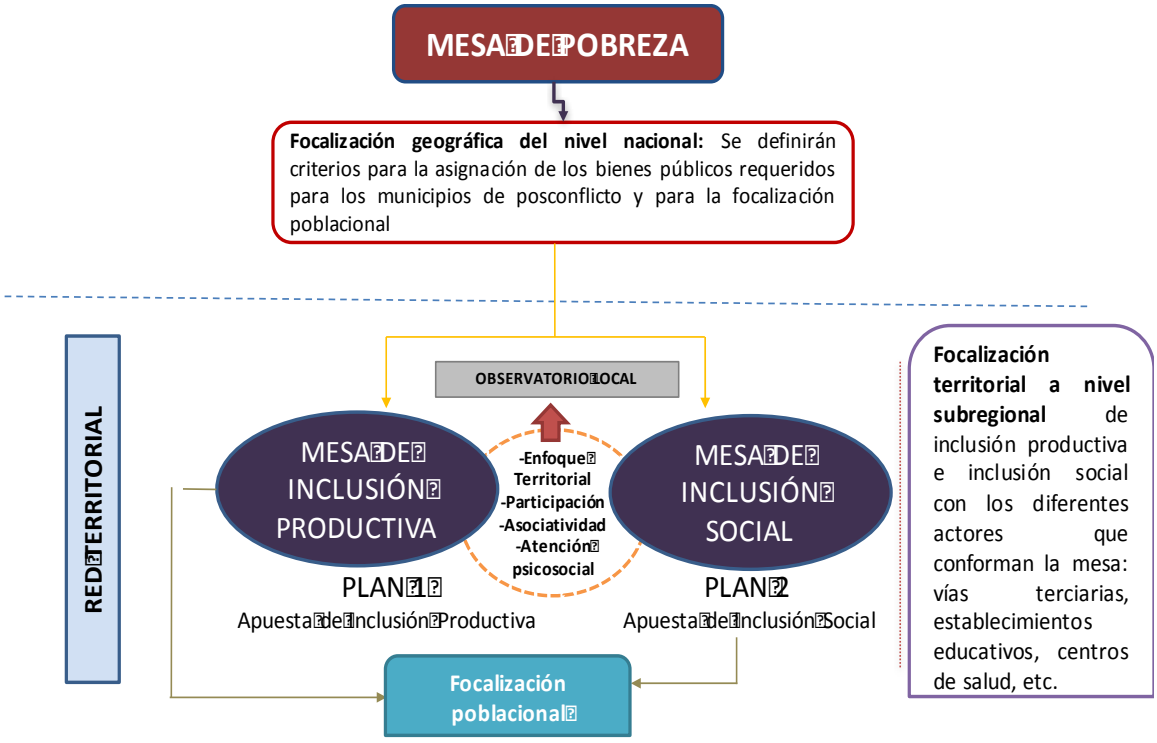
   La segunda excepción es la focalización de las asociaciones productivas. A diferencia de los programas sociales poblacionales para la inclusión social, la focalización de asociaciones productivas, incluso la de programas que se enmarcan dentro de la estrategia de reducción de pobreza rural, exige cierta heterogeneidad y complementariedad entre los miembros que la componen. Establecer un puntaje mínimo de Sisben para formar parte de una asociación aceptada en el marco de un programa productivo puede lesionar la ya de por sí débil capacidad asociativa de los pequeños productores rurales. Se recomienda admitir cierto porcentaje de miembros por encima del puntaje techo recomendado en el lineamiento anterior.

c. *Diseñar instrumentos de selección de grupos de hogares en microterritorios.* Parte de la dificultad técnica y operativa de focalizar en la zona rural se debe a la dispersión de los hogares en contextos geográficos difíciles. Programas que necesitan asociatividad como los de generación de ingresos son aún más difíciles porque exigen la conformación de grupos de hogares o pequeños productores que vivan relativamente cerca. Para poder lograr procesos de focalización costo-efectivos, se requiere la

aplicación de metodologías que permitan la búsqueda y conformación eficiente de grupos de pequeños productores en el nivel veredal. Un ejemplo de esta focalización es la aplicada por la Red Unidos y el DPS en la focalización del programa RESA, en el cual se focalizaron 36 cupos del programa por medio de la conformaron núcleos veredales de 30 hogares en la zona rural dispersa con base en la información del Sisben, de la Red Unidos y de los cogestores (ver Angulo et al 2014).

5. *Incorporar los procesos participativos en los mecanismos de focalización de la oferta del nivel local.* El modelo de gestión cuenta con una estructura descentralizada que permite incorporar los procesos participativos e diferentes eslabones de la cadena de la focalización, sobre todo, en la focalización de programas o acciones que son diseñadas desde abajo (bottom-up). La participación puede jugar un rol activo en la identificación, selección y asignación así como en el control social de todo el proceso.

Gráfica 19 Modelo de gestión y focalización



Fuente: elaboración propia.

4.7.6. Fases de la implementación del modelo

La operación e implementación del modelo de gestión para reducir la pobreza rural se ha estructurado por fases. En primer lugar, la etapa de alistamiento comprende

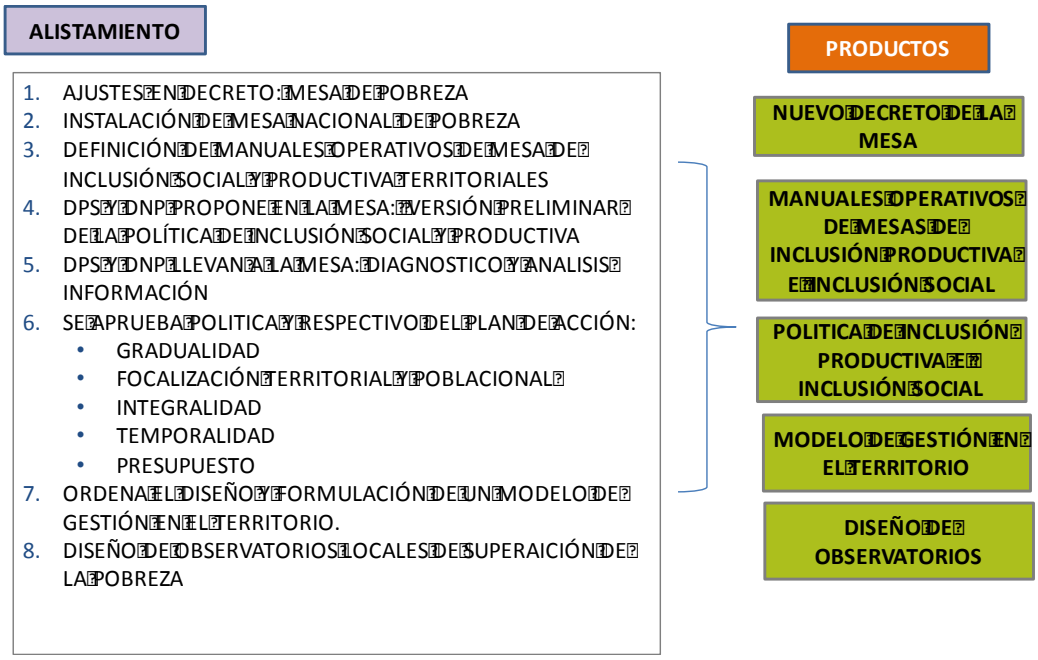
1. Ajustes al Decreto de la MTPD.
2. Instalación de la mesa con sus integrantes y entidades públicas participantes y se activan las mesas territoriales de inclusión social y productiva para movilizar la oferta del nivel territorial
3. Elaboración de los manuales de operación para las mesas territoriales de inclusión social y productiva.
4. Definición de la política pública de inclusión social y productiva para reducir la pobreza rural en los territorios priorizados y que se definirá a mediano y largo plazo.
5. El DNP y el DPS serán las entidades que lideren la MTDP, compartiendo a los integrantes de esta instancia los diagnósticos y análisis de la información, que permite definir las prioridades de intervención.
6. La MTDP definirá la política y el plan de acción con la finalidad de implementar la estrategia en las zonas priorizadas y a nivel nacional bajo criterios de gradualidad, focalización territorial y poblacional, integralidad, temporalidad, y recursos presupuestales.
7. La ART implementará la estrategia de inclusión social y productiva que se deriva de la política en los territorios focalizados.
8. La ART coordinará con las alcaldías el diseño de observatorios locales de superación de la pobreza (figura 6).

Los productos del modelo de gestión en esta primera fase serán el nuevo decreto para ajustar la MTDP, los manuales operativos de las mesas de inclusión productiva e inclusión social, la política para superación de la pobreza rural que contemple como elementos centrales la estrategia de inclusión productiva y social, con la intervención transversal del enfoque territorial, y la promocion de participación, asociatividad, y acciones de participación y acompañamiento sicosocial; así como el modelo de gestión para el territorio y el diseño de los observatorios locales.

En los territorios priorizados, donde se activarán las mesas de inclusión social y productiva, a través la RPP, se instalarán éstas instancias que servirán como espacios de concertación y de comité consultivo (stakeholder participation en términos de las definiciones del marco conceptual) y el comité funcional – tranformativo (beneficiary and citizen participation) para implementar y realizar

seguimiento a la ejecución de la estrategia para la superación de la pobreza rural, a través del modelo de gestión.

Gráfica 20 Modelo de gestión: fases de implementación



Fuente: elaboración propia

Una vez las mesas se encuentren instaladas se socializará la política para la superación de la pobreza rural en los municipios priorizados. Conjuntamente con el análisis del diagnóstico de las necesidades y requerimientos de la población rural más pobre y vulnerable, se identificarán las barreras y obstáculos de la oferta en los territorios, se establecerá la cobertura y alcance de las intervenciones, se formulará la focalización poblacional y territorial y se evaluarán las complementariedades de los programas.

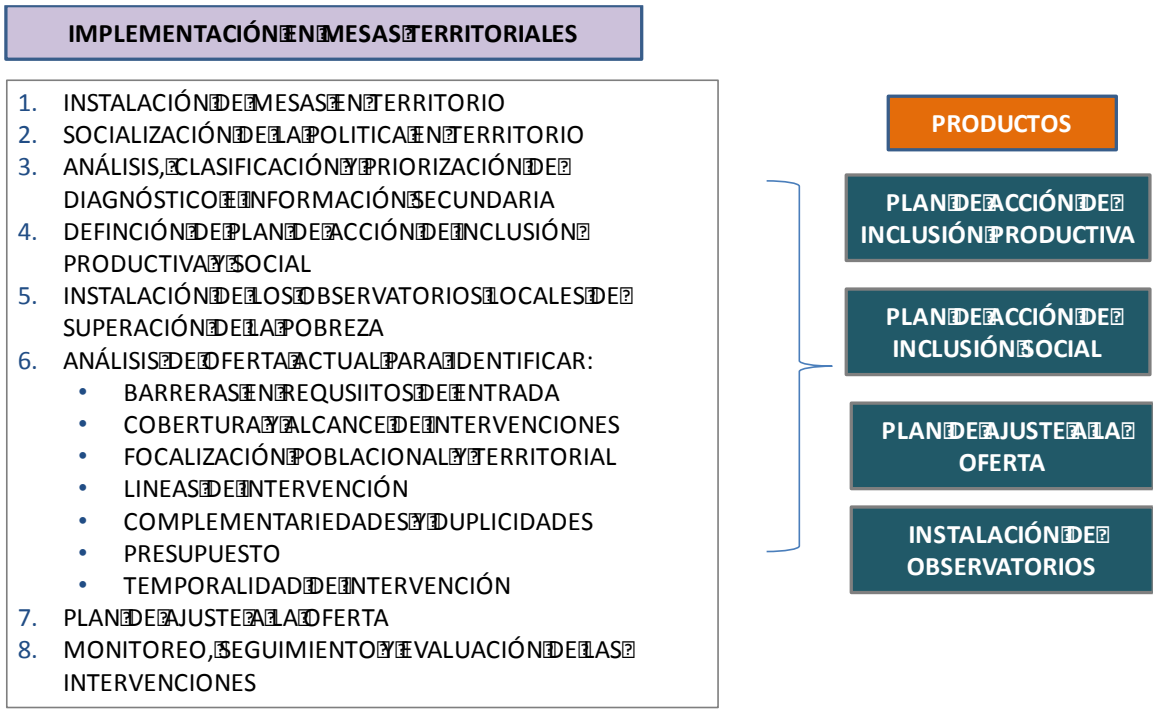
Surtida esta etapa se instalarán los observatorios locales para generación de información sobre la capacidad de la oferta y las necesidades de los beneficiarios, y se definirán los planes de acción para la inclusión productiva e inclusión social en las zonas priorizadas, que incluyen los ajustes de la oferta para asegurar su efectividad y oportunidad, así como otros proyectos que permitan intervenir y transformar productivamente los territorios (Gráfica 20).

Finalmente, se activará el comité de monitoreo y seguimiento para evaluar el desempeño de la oferta que se articula a nivel territorial y los proyectos que se formulen e implementen para favorecer la inclusión social y productiva de la

población rural pobre y vulnerable, y con el propósito de potenciar las ventajas competitivas del territorio.

Vale la pena agregar, que las acciones definidas por el comité consultivo de las mesas y que se plasmarán en los planes de acción de la inclusión social y productiva se encontrarán alineados con las prioridades definidas por los PATR de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.

Gráfica 21 Modelo de gestión: fases

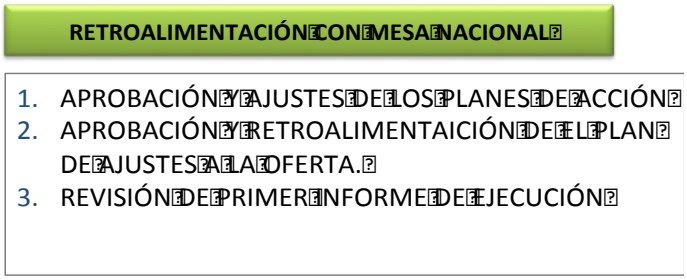


Fuente: elaboración propia

En consecuencia, los productos del modelo de gestión que se definirán en los territorios de posconflicto serán los planes de acción para inclusión productiva e inclusión social con propuestas para el ajuste de la oferta, intervenciones para transformar el territorio y la instalación de los observatorios locales de generación de información en las zonas priorizadas.

Otra de las fases centrales en el modelo de gestión es el proceso de retroalimentación. Para la política de superación de la pobreza rural, definida desde la MTDP, es clave conocer el alcance de los planes de acción para la inclusión social y productiva en los territorios priorizados, así como los ajustes de la oferta con el propósito de aprobar la implementación de las acciones en los territorios. Estas decisiones y acciones se plasmarán en los informes de ejecución.

Gráfica 22 Modelo de gestión: fases



Fuentes: elaboración propia

4.7.7. Indicadores de seguimiento y monitoreo

En esta sección se propone un tablero de control, seguimiento y monitoreo de la estrategia de reducción de pobreza rural. Específicamente, se propone el tablero de control con el que se le realizará seguimiento y monitoreo macro a la estrategia desde la MTDP. Los indicadores propuestos son de resultado, se basan en el marco de análisis (Gráfica 10) y se relacionan con los actores relevantes, que hemos definido antes en la Red de Articulación Intersectorial.

A Continuación se presentan dos tableros, el primero es el tablero resumen, que se llevaría a la MTDP. El tablero sintetiza 3 grupos de indicadores: pobreza multidimensional, pobreza por ingresos y los indicadores de doble inclusión, que son una combinación de los dos primeros. En los grupos de pobreza multidimensional y por ingresos se presentan indicadores tanto de privación como de brecha entre los municipios priorizados y el promedio nacional, esto último para monitorear los desequilibrios entre ambos grupos de municipios.

Los dos tableros que conforman el nivel dos de seguimiento presentan el detalle por indicador dentro de las dimensiones de inclusión social y productiva. Algunos de ellos pueden ser calculados mediante encuestas y aproximados en el corto plazo mediante registros administrativos. Algunos lineamientos para la operación de este componente son los siguientes:

- *Nivel 1 de seguimiento:* para construir una línea base completa o ideal es necesario levantar una encuesta que permita medir de manera simultánea los indicadores de pobreza multidimensional y la variable ingreso. Actualmente se cuenta con la información del Censo Nacional Agropecuario, que permite construir la línea base de los indicadores de

pobreza multidimensional para la zona rural de los municipios. El inicio de la operación de la estrategia tendrá que realizarse utilizando esta línea base, pero es crucial la aplicación de un instrumento estadístico que permita el cálculo de la metodología oficial de ingreso. En cuando a la periodicidad del seguimiento de primer nivel, el ideal es cada año y el mínimo cada dos y en cuanto a la representatividad, encontramos conveniente contar con la medición de IPM a nivel municipal y con la metodología de ingreso al menos subregional.

- Nivel 2 de seguimiento: el componente de inclusión social utiliza los indicadores que forman parte del Índice de Pobreza Municipal y por tanto la fuente es la misma que corresponde al nivel 1 de seguimiento. Para el análisis de corto plazo se incluyeron algunas fuentes de registro administrativo que pueden ser utilizadas como proxys de los indicadores del IPM rural, de tal forma que sea posible hacer seguimiento de corto plazo. De otro lado, el componente de inclusión productiva despliega una serie de indicadores que permiten monitorear las fases, cuando apliquen, del ciclo productivo de los hogares rurales. Este componente se alimentaría con información proveniente de una línea base nueva o en su defecto, para el universo de beneficiarios de los programas de generación de ingresos a partir de registros administrativos.

Tabla 12 Tablero gerencial de control de seguimiento y monitoreo de la estrategia (1er nivel de monitoreo)

	Indicador	Línea base	Periodicidad de seguimiento	Nivel de desagregación deseado
	Inclusión Social: Indice de Pobreza Multidimensional			
1	Porcentaje de población pobre multidimensional (H)	Existe. Censo Nacional Agropecuario del DANE	Ideal: Anual. Mínimo: cada dos años.	Municipal
2	Brecha de incidencia entre priorizados y promedio nacional (H priorizados/H promedio nacional)			
	Pobreza por ingresos			
3	Porcentaje de población pobre por ingresos	No existe	Ideal: Anual. Mínimo: cada dos años.	Ideal: Subregional. Mínimo: total priorizados.
4	Brecha de incidencia entre priorizados y promedio nacional (H priorizados/ H promedio nacional)			
	Inclusión Social y Productiva			

5	Doble Inclusión	No existe	Ideal: Anual. Mínimo: cada dos años.	Ideal: Subregional. Mínimo: total priorizados.
6	Inclusión Social no Productiva			
7	Exclusión			

Fuente: elaboración propia

Tabla 13 Tablero de control de seguimiento y monitoreo del componente de inclusión social (nivel 2 de monitoreo)

Indicador			Proxy de registro admnistrativo
Inclusión Social: Indice de Pobreza Multidimensional (CNA) para la zona rural de los municipios priorizados			
Condiciones educativas del hogar	Logro educativo	% de hogares con personas de 15 años y más con menos de 9 años de logro educativo	MEN: SIMAT. Para los escolarizados.
	Analfabetismo	% de hogares con al menos un miembro del hogar mayor a 15 años que no sabe leer	
Condiciones de la niñez y la juventud	Asistencia escolar	% de hogares con al menos un nio entre 6 y 16 años que no asiste al colegio	MEN: SIMAT.
	Rezago escolar	% de hogares con al menos un niño entre 7 y 17 años con rezago escolar	MEN: SIMAT. Para los escolarizados.
	Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	% de hogares con al menos un niño menor a 5 años sin acceso simultáneo a salud y alimentación	Registros admnistrativos ICBF (AIPI, Hogares comunitarios)
Salud	Aseguramiento en salud	% de hogares con al menos un miembro sin seguro de salud	Ministerio de Salud. SISPRO
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Acueducto	% de hogares sin conexión a acueducto	Registro administrativo de Minvivienda
	Eliminación de excretas	% de hogares sin aconexión a alcantarillado	
	Pisos	% de hogares con piso de tierra	
	Paredes exteriores	% de hogares con aredes de guadua, otro vegetal, zinc o tela	

Fuente: elaboración propia con base en Angulo (2015)

Tabla 14 Tablero de control de seguimiento y monitoreo del componente de inclusión productiva (nivel 2 de monitoreo)

Líneas de Intervención del Componente de Inclusión Productiva	Productos	Indicadores	Unidad de Medida		Fuente de Información
Formación y desarrollo de capacidades	Talleres de capacitación y formaciónde capacidades técnicas, productivas y organizacionales formulados e implementados	Capacitaciones y cursos de formación de competencias impartidos a los pequeños productores (o asociaciones)	Número		Línea base construída desde los territorios priorizados
		Pequeños productores rurales con capacidades técnicas, productivas y organizacionales incorporadas (o asociaciones)	Número	%	Línea base construída desde los territorios priorizados
Empleabilidad	Creación de empleo formal para población rural vulnerable	Población rural pobre vinculada a un trabajo formal (contrato formal)	Número	%	Censo Nacional Agropecuario - CNA
Emprendimiento rural	Proyectos productivos agropecuarios y rurales sostenibles y rentables en los territorios priorizados	Población rural pobre y vulnerable vinculados a un proyecto productivo o actividad económica sostenible y propia	Número	%	Línea base construída desde los territorios priorizados
Asistencia técnica	Talleres de capacitación y formaciónde capacidades técnicas, productivas y organizacionales formulados e implementados	Cursos o capacitaciones impartidas en finca a pequeños productores (u organizaciones de pequeños productores)	Número		Línea base construída desde los territorios priorizados

	Actividades de transferencias de Buenas Prácticas Agropecuarias - BPA y de innovaciones en finca implementadas	Pequeños productores rurales aplicando Buenas Prácticas Agropecuarias - BPA y novedosas técnicas de producción en finca	Número	%	Censo Nacional Agropecuario - CNA y línea base construída desde los territorios priorizados
Activos e infraestructura rural y productiva	Acceso efectivo a activos productivos esenciales para los pequeños productores rurales	Pequeños productores con activos productivos claves (tierra, capital semilla, riego intra-predial y maquinaria - al menos dos de ellos)	Número	%	Censo Nacional Agropecuario - CNA y línea base construída desde los territorios priorizados
	Estrategia diseñada para el acopio de cosechas y de productos pecuarios	Organizaciones de pequeños productores con centros o espacios para el acopio de cosechas, tanques de frío, plantas de procesamiento de productos básicos.	Número		Línea base construída desde los territorios priorizados
	Recursos financieros gestionados para los estudios técnicos, construcción o instalación de centros de acopio, tanques de frío o plantas de procesamiento o agregación de valor				
Inclusión financiera	Cursos de educación financiera impartidos para pequeños productores rurales (u organizaciones)	Cursos y capacitaciones dictadas a pequeños productores	Número		Línea base construída desde los territorios priorizados
	Capacidades de ahorro generada en los pequeños productores	Población rural vulnerable que destina recursos para el ahorro familiar	Número	%	
	Fondos rotatorios creados en las organizaciones	Fondos rotatorios creados	Número		
	Micro créditos y seguros de cosecha asignados a pequeños productores	Créditos y seguros de cosecha asignados a pequeños productores	Número		

		Proyectos productivos cofinanciados	Número	
Asociatividad productiva	Organizaciones de pequeños productores rurales formalmente constituidas y con plan de negocios	Organizaciones de pequeños productores constituidas (con cámara de comercio, RUT y NIT)	Número	Línea base construída desde los territorios priorizados
		Organizaciones o asociaciones con planes de negocios estructurados	Número	
Mercadeo y comercialización	Aliados comerciales vinculados	Aliados comerciales vinculados a la cadena productiva	Número	Línea base construída desde los territorios priorizados
	Plan de inserción a los mercados locales y regionales formulados e implementados	Planes de articulación a los mercados locales implementados	Número	

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Alkire, S., & Foster, J. (January de 2008). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *OPHI Working Papers Series* .

Alkire, S., & Foster, J. (June de 2011b). Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. *The Journal of Economic Ineuqality , 9* (2), pp. 289-314.

Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M., Roche, J., & Ballon, P. (2015). Counting Approaches: Definitions, Origins, and Implementations. In S. Alkire, J. Foster, S. Seth, M. Santos, J. Roche, & P. Ballon, *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis.* Oxford: Oxford Press.

Angulo, R., & Gómez, N. (2014). *Inclusión Social e Inclusión Productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: estudio de caso Colombia.* CEPAL, Dirección de Desarrollo Social. Santiago: CEPAL.

Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (2015). The Colombian Multidimensional Poverty Index: Measuring Poverty in a Public Policy Context. *Social Indicators Research* .

Angulo, R., Gaviria, A., & Morales, L. (2014). La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011. (Fedesarrollo, Ed.) *Coyuntura Económica. Investigación Económica y Social. , XLIV* (1), 173-209.

Angulo, R., Sánchez , J., Urrego, M., & Angulo, J. (2014). *Propuesta de escalamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema Red Unidos hacia la zona rural de Colombia.* ANSPE, DIGOIT. Bogotá: ANSPE.

Bhagwati, J. (1988). Poverty and public policy. *World Development , 16* (5), 539-555.

Castañeda, A. (2014). Estrategia de inclusión productiva y generación de ingresos en la zona rural de Colombia: el fomento de la asociatividad productiva rural.

CEPAL. (2014a). *Bienes y servicios públicos sociales y políticas para el cierre de brechas.* Bogotá.

CEPAL. (2015). Panorama Social de América Latina. Santiago: CEPAL.

Cleaver, F. (2001). Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development. In B. Cooke, & U. Khotari, *Paticipation: The new tyranny?* London: Zed Books.

Conpes. (2006). Lineamientos para la focalización del gasto público social. *100*.

Conpes. (2012). *Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia.* DNP-DANE-DPS, Bogotá.

Cornwall, A. (2003). Whose voices? Whose choices? Reflections on Gender and Participatory Development.

Fedesarrollo. (2015). *Perspectivas de crecimiento económico. .* Fedesarrollo. Bogotá: Fedesarrollo.

Galvis, L., & Meisel, A. (2010a). Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia de Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional .*

Galvis, L., & Meisel, A. (2010b). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. *Documentos de trabajo sobre economía regional .*

Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of policy making in Britain. *Comparative politics , 25*, 275-96.

Martínez, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2013). *Good jobs and social services. How Costa Rica achieve the elusive double incorporation.* Londres: UNRISD.

Mascia, S. (2015). From tyranny to capability? exploring the otential of the capability approach in partipatory designed processes. *DPU Working paper No 179. Special Issue on The Capability Approach in Development Planning and Urban Desing .*

MESEP. (2012). *Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010.* Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP), DNP-Dirección de Desarrollo Social . Bogotá: DNP/DNP.

Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Definición de Categorías de Ruralidad.* Bogotá.

MPTC-DNP. (2015). *Misión para la Transformación del Campo. Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano.* Bogotá: DNP.

Ostrom, E., Kanbur, R., & Guha-Khasnobis, B. (2006). *Beyond formality and informality.* Oxford Press.

Ramírez, J., Bedoya, J., & Díaz, Y. (2016). *Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia.* (Fedesarrollo, Ed.) Bogotá.

Ramírez, J., Delgado, M., Cavalli, G., & Satizábal, S. (2016). *Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo.* Fedesarrollo. Bogotá: Fedesarrollo.

Ramírez, J., Díaz, B., & Bedoya, J. (2014). Decentralization in Colombia: Searching for Social Equity in a Bumpy Economic Geography. *Working Paper* (62).

Ramírez, J.M., E. Rodríguez, A. Castañeda, G. Cavalli, R. Angulo (2014a). *Diseño del Componente de Estructuración e Implementación de Proyectos Productivos en un Programa de Generación de Ingresos y Desarrollo de Capacidades Productivas*. Fedesarrollo. Noviembre.
Ray, D. (1997). *Development Economics.* Princeton University Press.

RIMISP (documento elaborado para la MTC). (2014). *Estrategia e implementación del " Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque territorial".* Bogotá: Centro Latinoamericano para el desarrollo Rural.

Santos, M., Villatoro, P., Mancero, X., & Gerstenfeld, P. (2015). A Multidimensional Poverty Index for Latin America.

Zhang, L.-Y. (2015). *Managing the City Economy: Challenges and strtegies in developing countries.* Great Britain: Routledge.

Anexo 1 Detalle de las fuentes del diagnóstico territorial

	Fuente 1: calculado por	Fuente 2: fuentes de información que utiliza	Definición del indicador
Demográficas			
Población total por municipio	DANE 2014	Proyecciones del DANE con base en el Censo 2005	Número de habitantes por municipio
Crecimiento poblacional anual promedio[2]	DANE	Proyecciones del DANE con base en el Censo 2006	Promedio del crecimiento poblacional porcentual anual entre los años 2010 y 2014
Porcentaje de mujeres	DANE	Censo 2005	Porcentaje que representan las mujeres en la población total del municipio
Porcentaje población étnica	DANE	Censo 2005	Porcentaje que representan grupos étnicos en la población total del municipio
Tasa de dependencia	DANE	Censo 2005	Porcentaje de hogares que sufren privación en número de personas por miembro ocupado en el hogar
Tasa global de participación	DANE	Censo 2005	Indicador de empleo: Población económicamente activa sobre la población en edad de trabajar.
Geografía económica			
Porcentaje de población en zona rural	DANE 2014	Censo 2005	Población fuera de cabecera sobre la población total (Municipal)
Densidad poblacional (hab/km2)	DANE	Censo 2005	Número de habitantes por kilómetro cuadrado
Distancia población de 100 mil hab. (kms)[3]	Cálculos Fedesarrollo	Cálculos Fedesarrollo	distancia lineal que separa el municipio del municipio de 100 mil habitantes más cercano
Vías primarias (kms. por km2)	IGAC		Kilómetros de vías primarias por kilómetro cuadrado
Vías secundarias (kms. por km2)	IGAC		Kilómetros de vías secundarias por kilómetro cuadrado
Índice de Ruralidad[4]	Cálculos propios	DANE y Cálculos Propios	Indicador que tiene en cuenta la densidad poblacional del municipio y la distancia lineal a las ciudades para captar el contenido de lo rural. El Índice se define como el puntaje normalizado entre 0 y 100 del Logaritmo natural de la razón entre el promedio de 4 distancias lineales* y la densidad poblacional.
Estructura Productiva municipal			

Valor agregado municipal (2011) (Mill. $)	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado Municipal
Valor agregado per cápita (Mill. $)	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado Municipal por habitante.
Sector agropecuario	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado de actividades agropecuarias
Sector minero	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado de actividades mineras
Sector industrial	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado de actividades industriales
Sector construcción	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado de construcción
Sector comercio y servicios (sin Gobierno)	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado de comercio y servicios
Sector Gobierno	DANE 2011	Cuentas Departamentales	Valor agregado de servicios del Gobierno
Variables institucionales y de gestión de los municipios			
Ingresos municipales (mil. $)	Cálculos propios	Ejecuciones presupuestales DNP	Ingresos municipales compuestos por Ingresos corrientes (Tributarios y no tributarios), e ingresos de capital.
Participación de recursos propios	Cálculos propios	Ejecuciones presupuestales DNP	Participación de los recursos propios en los ingresos municipales
Participación de ingresos por regalías	Cálculos propios	Ejecuciones presupuestales DNP	Participación de los ingresos por Regalías en los ingresos municipales
Participación de transferencias (SGP)	Cálculos propios	Ejecuciones presupuestales DNP	Participación de las transferencias por el Sistema General de Participaciones en los ingresos municipales
Índice de Desempeño Fiscal	DNP	DNP y DDTS	Indicador sintético que agrupa seis variables normalizadas entre 0 y 100: porcentaje de ingresos de libre destinación utilizados para gastos de funcionamiento; Respaldo del servicio de la deuda como proporción de sus ingresos disponibles; peso de las transferencias en las rentas totales; peso de ingresos tributarios en ingresos corrientes; peso del Gasto de inversión en el gasto total, y el peso del Ahorro corriente en ingresos corrientes. el puntaje clasifica los municipios desde solvente (más de 80), hasta deterioro (menos de 40)

Indicador de Problemática en Estructuración de Proyectos (IPEP)	DNP	Información del SGR	Herramienta para medir las dificultades en la estructuración de proyectos en los municipios como un indicador sintético construido a partir de tres variables: Ejecución, número de proyectos sin contratar; y los inconvenientes presentados. El puntaje final clasifica los municipios desde los que tienen una problemática baja (menos de 0.3) hasta los que están es situación crítica (Más de 0.5).
Pobreza multidimensional			
Incidencia (H): porcentaje de pobres	DANE	Censo 2005	Indicador que refleja el grado de privación de las personas en 5 dimensiones: Condiciones educativas; Niñez y juventud; Trabajo; salud; y vivienda.
Intensidad (A): promedio de privaciones	DANE	Censo 2005	Indicador que refleja el grado de privación de las personas en 5 dimensiones: Condiciones educativas; Niñez y juventud; Trabajo; salud; y vivienda. En zona rural.
Incidencia ajustada (HA)	DANE	Censo 2005	Indicador que refleja el grado de privación de las personas en 5 dimensiones: Condiciones educativas; Niñez y juventud; Trabajo; salud; y vivienda. En zona urbana.
Incidencia rural (H)	DNP	Censo 2005	Brecha ajustada global
Incidencia urbana (H)	DNP	Censo 2005	Brecha ajustada urbana
Brecha Rural (M1)	DNP	Censo 2005	Brecha ajustada rural

Fuente: elaboración propia

Anexo 2 Inventario de la oferta actual

I. Introducción

Este anexo está orientado a describir la oferta institucional de programas relacionados con la inclusión social y productiva. La finalidad de este ejercicio es identificar los programas que existen y operan en las entidades del orden nacional y que se pueden vincular a la estrategia de inclusión social y productiva.

El objetivo de realizar un inventario o mapa de la oferta de los diferentes programas que se encuentran implementando las entidades del nivel nacional es contar con un conjunto de iniciativas que permitan establecer una base o marco de referencia para adelantar una estrategia de inclusión social y productiva que permita reducir la pobreza rural a nivel nacional, pero especialmente en los territorios priorizados.

Una de las dificultades del análisis es la ausencia de información de carácter homogéneo que impidió identificar a qué municipios y departamentos se está orientando los programas de nivel nacional. Particularmente, los programas catalogados de inclusión productiva carecen de esta información y muchas veces las fichas de inversión no presentan información de manera desagregada, situación que no facilita la identificación de programas sectoriales. La principal fuente de información para realizar este ejercicio fue el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión – SPI del Departamento Nacional de Planeación – DNP, así como la consulta de carácter secundario de documentos de planes, programas y proyectos de diferentes ministerios y entidades del nivel nacional.

II. Descripción de la Oferta Actual de los Componentes de Inclusión Social y Productiva

Esta sección realiza una descripción de la oferta institucional de programas del nivel nacional, con el propósito de efectuar un inventario de los programas e iniciativas que más se ajustan a las líneas de intervención de la estrategia de inclusión social y productiva que propone este documento.

a. Limitaciones de la información

Uno de los principales obstáculos para efectuar un análisis de la oferta programática del nivel nacional asociado a la estrategia de inclusión social y productiva es la heterogeneidad de la información disponible, particularmente la reportada por el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión – SPI del DNP. Aunque la información generada por el SPI, permite contar con el detalle de los proyectos de inversión, a partir de las fichas de Estadísticas Básica de Inversión – EBI, una proporción importante de los programas de inclusión productiva no cuentan con información departamental, regional o municipal, debido a que (i) el programa o iniciativa tienen un alcance a nivel nacional o (ii) la información a nivel regional aun no se encuentra reportada por el SPI.

Por otro lado, otros programas reportados en el SPI que potencialmente pueden orientarse al componente de inclusión social no se presentan de manera desagregada. Es decir, la ficha de inversión se encuentra descrita a nivel global y no permite discriminar los programas e intervenciones particulares que incluye. En este sentido, existen limitaciones en las fuentes de información que no permiten realizar un balance efectivo de la oferta institucional de los programas de inclusión social y productiva, aunque ello no se configura en una dificultad insalvable para realizar un inventario general de la oferta de programas e iniciativas del nivel nacional, que articuladas entre sí y con mayor contribuirían a la superación de la pobreza rural a nivel nacional y en los territorios priorizados.

b. Criterios de clasificación

Los principales criterios utilizados para ordenar y clasificar los programas que ofrecen las entidades del nivel nacional de acuerdo al componente de inclusión social y productiva son los siguientes:

(i) Programas cuyos objetivos buscan atender las necesidades de población pobre y vulnerable
(ii) Programas cuyos propósitos se encuentran orientados a atender población y comunidades víctimas del conflicto armado
(iii) Programas con componentes acordes a las líneas de intervención definidas para los componentes de inclusión social y productiva, y los ejes de intervención transversal de la estrategia propuesta para reducir la pobreza rural[24].

Estos tres criterios permitieron efectuar una identificación inicial de la oferta del nivel nacional correspondiente a los componentes de inclusión social y productiva.

c. Caracterización de la oferta de programas de inclusión social y productiva

La caracterización de la oferta de programas de los componentes de inclusión productiva y social se estructuró a partir de la búsqueda e identificación de programas que adelanta el Gobierno Nacional a través de sus diferentes entidades y ministerios. Del inventario de programas de la oferta institucional del nivel nacional

[24] En el marco de la estrategia el componente de inclusión productiva tiene las siguientes líneas de intervención: formación y desarrollo de capacidades, empleabilidad, emprendimiento rural, asistencia técnica, activos e infraestructura rural y productiva, servicios financieros, asociatividad productiva, mercadeo, venta y comercialización. Entre tanto, las líneas de intervención de la inclusión social se asocian con salud, educación, vivienda, seguridad alimentaria,, bienestar familiar, y transferencias monetarias condicionadas. El eje de intervención transversal de la estrategia comprende como principios de operación de la estrategia el enfoque territorial, la participación y cohesión social, la asociatividad y la atención psicosocial.

que cumplen los criterios de clasificación, mencionados en la sección anterior, 23 corresponden a inclusión productiva, un mismo número a inclusión social; mientras que 10 programas se clasificaron a partir de los ejes de intervención transversal asociados a la participación y cohesión social, y a la atención psicosocial. De igual manera, se logró establecer que 8 entidades del nivel nacional formulan e implementan programas relacionados con la inclusión productiva y un igual número de entidades ejecutan programas asociados con la inclusión social. Para eje de intervención transversal de la estrategia se halló que sólo 4 entidades adelantan programas que fomentan la participación y la atención psicosocial, principalmente orientada a la población víctima vulnerable y víctima del conflicto (tabla 1).

Tabla 1. Número de Entidades y Programas de los Componentes de Inclusión Social y Productiva

Componente	No. de Entidades	No. de Programas	Entidades	Líneas de Intervención
INCLUSIÓN PRODUCTIVA	8	23	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, UNIDAD DE RESTITUCIÓN, SENA, INCODER (AGENCIA DE DESARROLLO RURAL), DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE TRABAJO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, ARTESANÍAS DE COLOMBIA	• Formación y desarrollo de capacidades • Empleabilidad • Emprendimiento rural • Activos e infraestructura rural y productiva • Asistencia técnica • Asociatividad productiva • Inclusión financiera • Mercadeo, venta y comercialización
INCLUSIÓN SOCIAL	8	23	DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL MINISTERIO DE CULTURA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	• Transferencias monetarias • Salud, promoción y protección social • Educación • Vivienda • Seguridad Alimentaria • Bienestar familiar
INTERVENCIÓN TRANSVERSAL	4	10	DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, UNIDAD DE VÍCTIMAS, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	• Participación • Atención psicosocial

Fuente: Elaboración propia con base en el SPI - DNP

Inclusión Productiva

En el inventario de la oferta institucional de programas de inclusión productiva se encuentra una amplia y diversa variedad de iniciativas productivas que se dirigen a mejorar las condiciones productivas de los campesinos, afianzar la formación y desarrollo de sus capacidades técnicas y productivas, asegurar el acceso a activos productivos y fortalecer la infraestructura productiva rural, mejorar la prestación de servicios de asistencia técnica, consolidar la asociatividad y la empleabilidad de los pobladores rurales.

La revisión de la oferta programática identificada para este componente, a partir de la información del SPI, permite establecer que varias iniciativas en sus objetivos, alcances y propósitos cubren diferentes líneas de intervención. A manera de ilustración, el programa de Desarrollo de Capacidades y Generación de Ingresos implementado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR adelanta acciones que no sólo comprenden la línea de intervención de formación y desarrollo

de capacidades sino también de acceso a activos productivos, infraestructura productiva, asistencia técnica, seguridad alimentaria y asociatividad. De igual manera, otro programa emblemático del MADR, Alianzas Productivas, puede ubicarse en diferentes líneas de intervención del componente de inclusión productiva, tales como formación y desarrollo de capacidades, acceso a activos, emprendimiento rural, asistencia técnica, inclusión financiera, asociatividad, y mercadeo, venta y comercialización. Por tanto, una proporción importante de los programas identificados son transversales a las líneas de intervención de la inclusión productiva, lo que supone un importante alcance integral (tablas 2A y 2B).

Del inventario de programas examinados también se infiere que la oferta amplia y diferenciada de inclusión productiva se encuentra dispersa en las 8 entidades identificadas, pero el MADR concentra 8 programas y el DPS 5 de las iniciativas. Es decir, un poco más de la mitad de la oferta de los programas los reúne estas dos entidades. Por tanto, en el corto plazo es clave que tanto el MADR como el DPS trabajen conjuntamente para orientar de manera coordinada la oferta a los territorios rurales más pobres y vulnerables.

Por otro lado, a partir del inventario de programas se observa, como un rasgo común a la clasificación por líneas de intervención, que existe una plataforma de iniciativas que integradas y articuladas entre sí pueden mejorar el alcance, impacto y cobertura no sólo a nivel nacional, sino también en los municipios priorizados. En este sentido, el MEN, el SENA y el Ministerio de Trabajo deberían proveer una oferta de programas vinculados a las iniciativas del MADR. No obstante estas complementariedades, existen programas gestionados por el MADR, el DPS y el INCODER (hoy la ADR) que tienen objetivos similares y podrían ser sustitutos. Para estos programas es importante evaluar su operación en los territorios, puesto que aunque puedan competir entre sí, pueden focalizar sus acciones en diferentes municipios y zonas rurales.

Inclusión Social

En cuanto al inventario de los programas de inclusión social identificados, buena parte de estas iniciativas son gestionadas por el DPS, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS, el Ministerio de Educación Nacional - MEN, El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC, entidad adscrita al Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones - MINTIC; el Ministerio de Cultura, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, institución adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y el MADR.

Tabla 2A. Programas de Inclusión Productiva por Línea de Intervención

LÍNEA DE INTERVENCIÓN	PROGRAMAS	ENTIDAD
Formación y desarrollo de capacidades	Desarrollo de capacidades y generación de ingresos	MADR
	Alianzas productivas	MADR
	Mejoramiento de la educación rural con enfoque internacional en el Caribe, Occidente y Orinoquía	MADR
	Implementación programa para la formación y desarrollo del joven rural	MADR
	Capacitación para el trabajo a jovenes rurales y poblaciones vulnerables	SENA
	Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras	UNIDAD DE RESTITUCIÓN
	Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial	INCODER (ADR)
	Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural	INCODER (ADR)
	Escalando sueños, confeccionamos de corazón	MINTRABAJO
	Fortalecimiento de la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional	MCIT
	Implementación de herramientas para la Inclusión Productiva	DPS
	IRACA	DPS
	Familias en su tierra	DPS
Acceso a activos	Desarrollo de capacidades y generación de ingresos	MADR
	Alianzas productivas	MADR
	Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras	UNIDAD DE RESTITUCIÓN
	Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial	INCODER (ADR)
	Programa de formalización de la propiedad rural	MADR (ANT)
	Implementación de herramientas para la Inclusión Productiva	DPS
	IRACA	DPS
	Familias en su tierra	DPS
Infraestructura productiva	Desarrollo de capacidades y generación de Ingresos	MADR
	Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras	UNIDAD DE RESTITUCIÓN
	Implementación de herramientas para la Inclusión Productiva	DPS
	Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional	DPS
Emprendimiento rural	Mejoramiento de la competitividad del sector artesanal de la población vulnerable del país - Atención a Población Desplazada	ARTESANÍAS DE COLOMBIA
	Alianzas productivas	MADR
	Fortalecimiento de la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional	MCIT
	Subsidio Integral para conformación de empresas básicas agropecuarias. Atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional	MADR
	Apoyo técnico a la política de emprendimiento en Colombia	MCIT
	Implementación del programa de Silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional	MADR
Asistencia técnica	Desarrollo de capacidades y generación de Ingresos	MADR
	Asistencia técnica para el desarrollo del Sector agropecuario y pesquero	MADR
	Mejoramiento de la competitividad del Sector artesanal de la población vulnerable del país - Atención a Población Desplazada	ARTESANÍAS DE COLOMBIA
	Fortalecimiento de la política de generación de Ingresos para grupos de especial protección constitucional	MCIT
	Alianzas productivas	MADR
	Implementación del programa de Silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional	MADR
	Subsidio Integral para conformación de empresas básicas agropecuarias. Atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional	MADR
	Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras	UNIDAD DE RESTITUCIÓN
	Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial	INCODER
	Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural	INCODER (ADR)
	Implementación de herramientas para la Inclusión Productiva	DPS
	IRACA	DPS
	Familias en su tierra	DPS

Fuente: Elaboración propia con base en el SPI - DNP

La oferta institucional de los programas de inclusión social es más pequeña que la inclusión productiva, pero se destaca de esta oferta que sus objetivos se encuentran más focalizados a suplir las necesidades de la población sobre la base de un enfoque de derechos. Del total de la oferta de programas examinados, 10 son implementados por el MEN. Es decir, un poco más de la mitad corresponden a la línea de intervención de educación.

A diferencia de los programas de inclusión productiva, la oferta social no se torna tan integral y parece estar dirigida solamente a atender a la población vulnerable en los frentes que define cada programa, aunque la complementariedad es evidente para generar círculos virtuosos de acumulación de capital humano.

A pesar de que existen programas que cubren las líneas de intervención en materia de educación, salud, promoción y protección social, bienestar familiar, vivienda, seguridad alimentaria y acciones orientadas a apoyar las transferencias monetarias; la oferta de programas se encuentra desarticulada y cada una se implementan conforme a los objetivos misionales de las entidades de cada sector. De igual forma, la revisión de la oferta programática muestra que no existe una articulación de los programas de educación y los de inclusión productiva, tampoco es evidente que exista un vínculo entre los programas de vivienda y proyecto de generación de ingresos y de formación de capital humano (tabla 3).

Tabla 2B. Programas de Inclusión Productiva por Línea de Intervención

LÍNEA DE INTERVENCIÓN	PROGRAMAS	ENTIDAD
Inclusión financiera	Alianzas productivas	MADR
	Fortalecimiento de la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional	MCIT
	Implementación de herramientas para la Inclusión Productiva	DPS
Empleabilidad	Capacitación para el trabajo a jovenes rurales y poblaciones vulnerables???	SENA
	Capacitación de personas en situación de desplazamiento para mejorar sus niveles de empleabilidad y la cesación de su condición de desplazado a nivel nacional	SENA
	Empleo temporal para población pobre extrema, vulnerable y víctima de la violencia por desplazamiento en el territorio nacional	DPS
	Fortalecimiento del Sistema de atención a las víctimas en los centros de empleo nacional	MINTRABAJO (Unidad Especial del Servicio Público de Empleo)
Asociatividad	Desarrollo de capacidades y generación de ingresos	MADR
	Alianzas productivas	MADR
	Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras	UNIDAD DE RESTITUCIÓN
	Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero	MADR
	Apoyo proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial	INCODER (ADR)
	Implementación del programa de Silvicultura en la zona marginal cafetera a nivel nacional	MADR
	Asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento con proyectos de desarrollo rural	INCODER (ADR)
	Implementación de herramientas para la Inclusión Productiva	DPS
	IRACA	DPS
	Familias en su tierra	DPS
Mercadeo, venta y comercialización	Alianzas productivas	MADR
	Mejoramiento de la competitividad del Sector artesanal de la población vulnerable del país - Atención a Población Desplazada	ARTESANÍAS DE COLOMBIA

Fuente: Elaboración propia con base en el SPI – DNP

Intervención transversal

La estrategia de inclusión productiva y social contempla una intervención transversal de acciones relacionadas con la participación y cohesión social, la atención psicosocial, la asociatividad y el enfoque territorial. El fomento de la asociatividad si bien es importante para afianzar el tejido y la cohesión social de las poblaciones vulnerables y víctimas del conflicto armado, algunas de las iniciativas que pueden dinamizar este eje transversal se encuentran recogidas en la revisión de los programas de inclusión productiva. Con respecto al enfoque territorial, más que una intervención particular se configura en un atributo de los programas en su fase de diseño e implementación; por ende, no se consideró como un criterio de selección de la oferta.

Tabla 3. Programas de Inclusión Social por Línea de Intervención

LÍNEA DE INTERVENCIÓN	PROGRAMAS	ENTIDAD
Transferencias monetarias	Familias en acción	DPS
	Jóvenes en acción	DPS
Educación	Implementación programas para la formación y desarrollo del joven rural	MADR
	Educación Inicial	MEN
	Todos a Aprender	MEN
	Gratuidad educativa	MEN
	Ser Pilo Paga	MEN
	Pásate a la biblioteca escolar	MEN
	Programa Nacional de Etnoeducación	MEN
	Ampliación del programa de telecomunicaciones Sociales	MINTIC
	Plan Fronteras	MEN
	Jóvenes en acción	DPS
	Familias en acción	DPS
	Modelos Educativos Flexibles	MEN
	Proyecto de Educación Rural PER	MEN
	Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía	MEN
Salud, promoción y protección Social	Asistencia y promoción Social por la inclusión y la equidad nacional	MIN. SALUD
	Familias en acción	DPS
	Programa de atención psicosocial y Salud Integral a Víctimas	MIN. SALUD
	Apoyo, Sostenibilidad y afiliación de la población pobre y Vulnerable asegurada a través del régimen Subsidiado	MIN. SALUD
Bienestar familiar	Primera Infancia	ICBF
	Educación Inicial	MEN
Seguridad Alimentaria	RESA	DPS
Vivienda	Familias en Su tierra	DPS
	Subsidio para la construcción o mejoramiento de Vivienda de interés Social rural	MADR
	Subsidio familiar de Vivienda para población desplazada a nivel nacional	MVCT (FONVIVIENDA)
	Subsidio construcción de Vivienda de interés Social rural para población Víctima de desplazamiento forzado	MADR
	Saneamiento contribuir a la abastecimiento de agua y mejorar las condiciones de Saneamiento básico de la población rural	MADR

Fuente: Elaboración propia con base en el SPI - DNP

En este sentido, se examinaron los programas de atención psicosocial y los relacionados con el fomento de la participación con la finalidad de identificar iniciativas que sirvieran para vincular las acciones de los programas de inclusión productiva con los de inclusión social.

Los resultados de esta revisión indican que de los 10 programas de la intervención transversal examinados, 9 se asocian a la promoción de la participación y cohesión social, y 5 de ellos se han orientado principalmente a la reparación integral de la

población víctima del conflicto, otros tres incluyen componentes de participación tales como IRACA, Familias en su Tierra, y Herramientas para la Inclusión Productiva, mientras un último es implementado por el Ministerio de Cultura, y se orienta a la implementación del plan nacional de música para la convivencia.
Finalmente, la oferta de programas de atención psicosocial son adelantados principalmente por la Unidad de Reparación Integral de Víctimas, mientras que uno de los ejes del programa de Familias en su Tierra del DPS comprende acciones ligadas con el apoyo psicosocial.

Tabla 4. Programas - Ejes de la Intervención Transversal

LÍNEA DE INTERVENCIÓN	PROGRAMAS	ENTIDAD
Apoyo psicosocial	Familias en su tierra	DPS
	Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas	MIN. SALUD
Participación y cohesión social	Implementación de herramientas para la Inclusión Productiva	DPS
	IRACA	DPS
	Implementación del plan nacional de música para la convivencia, a nivel nacional y territorial	MINISTERIO DE CULTURA
	Familias en su tierra	DPS
	Apoyo a la consolidación de los derechos de las víctimas en el marco de la ley de víctimas y restitución de tierras	UNIDAD DE VICTIMAS
	Apoyo a la implementación de medidas de reparación colectiva y reconstrucción social	UNIDAD DE VICTIMAS
	Apoyo, participación y visibilización de las víctimas	UNIDAD DE VICTIMAS
	Implementación del enfoque diferencial y de género en la poítica pública de atención y reparación integral a las víctimas	UNIDAD DE VICTIMAS
	Mejoramiento de los canales de atención y comunicación para las víctimas para facilitar su acceso a la oferta institucional	UNIDAD DE VICTIMAS

Fuente: Elaboración propia con base en el SPI - DNP

d. Propuesta para fortalecer la oferta institucional para promover la inclusión social y productiva

Una de las principales conclusiones que se extraen de la revisión y clasificación de la oferta institucional de programas de inclusión productiva y social es la ausencia de una articulación de las iniciativas tanto a nivel nacional como en las regiones y territorios que demandan su implementación. La oferta no fue concebida para que obedeciera a una estrategia clara, diseñada para reducir la pobreza rural, y más bien se dirigía a asegurar el acceso de activos productivos claves, asistencia técnica, seguridad alimentaria, así como a la provisión de bienes públicos requeridos para la población pobre y vulnerable, entre otros.

No obstante estas características de la oferta, es posible proponer un conjunto de recomendaciones que permitan articular de una manera más apropiada la oferta de inclusión productiva y social a los requerimientos del territorio y a la población rural más pobre y vulnerable.

Inclusión productiva:

(1) Es importante que se defina con base en la política o estrategia que se formule, la línea de intervención de inclusión productiva que puede movilizar otras

iniciativas en el territorio. Esta clasificación puede contemplar la línea de formación y desarrollo de capacidades, acceso a activos, seguridad alimentaria o asistencia técnica. De igual manera, estas líneas de intervención deben estar ligadas al desarrollo del componente de inclusión social.

(2) Articular entre sí los programas por cada línea de intervención. Algunos de ellos requerirán flexibilizar sus mecanismos de operación para orientarse a los territorios priorizados, así como sus coberturas con la finalidad de vincular a sus intervenciones a los más pobres y vulnerables. Por ejemplo, para la línea de intervención de formación y desarrollo de capacidades, es conveniente que se integre el programa para la formación y el desarrollo del joven rural que implementa el MADR al programa de capacitación para el trabajo a jóvenes rurales y poblaciones vulnerables del SENA. Aparentemente, el programa del MADR por contar con un enfoque integral puede constituirse en una etapa previa al programa que implementa el SENA.

(3) Es necesario que el componente defina uno o dos programas *insignes*[25] por línea de intervención. Estos deben ser apoyados por otros programas que se constituyan en pilares básicos para su operación. Por ejemplo, en la línea de intervención de emprendimiento rural, el programa de alianzas productivas del MADR podría configurarse en una iniciativa *insigne* o clave. Ésta puede ser complementada por los programas del inventario dirigidos a apoyar técnicamente la política de emprendimiento en Colombia, y a fortalecer la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional del MCIT, así como a mejorar la competitividad del sector artesanal de la población vulnerable del país. Este último paquete de programas puede afianzar, a partir de la suma de recursos, esfuerzos y voluntades, el programa *insigne* de alianzas productivas en las zonas priorizadas y no priorizadas por la política. Por otro lado, para asegurar el acceso a activos productivos, los programas de familias en su tierra del DPS y formalización de la propiedad rural del MADR (ANT) pueden constituirse en los programas claves, y ser apoyados por el programas de desarrollo de capacidades y generación de ingresos del MADR, IRACA y las herramientas de inclusión productiva del DPS, así como los programas de desarrollo rural con enfoque territorial de la ADR.

(4) En la línea de intervención de asociatividad productiva, las iniciativas que la conforman no cuentan directamente con programas diseñados a fortalecer y ampliar los procesos de asociatividad de pequeños productores rurales. No obstante, la asociatividad puede ser elemento que conforman el programa o

[25] Son los programas centrales de la línea de intervención que por su importancia en el territorio pueden configurarse en el pilar para movilizar otros. A su vez, resto de programas complementan al clave y mejoran la efectividad e impacto del componente de inclusión productiva en los territorios y no priorizados.

resultado de este. En tales casos, la articulación apropiada de las iniciativas y la suma de las acciones de cada programa pueden generar círculos virtuosos para fomentar la capacidad asociativa y de organización de los productores rurales más pobres y vulnerables. Esta propuesta también puede ser válida para otras líneas de intervención como inclusión financiera y mercadeo, venta y comercialización.

(5) Es importante evitar que los programas del componente de inclusión productiva se orienten de forma atomizada a los territorios priorizados, sino a través de un paquete integral de intervenciones que pueda definirse a través de las mesas o instancias territoriales de la inclusión productiva, y así adecuarse a las necesidades de corto, mediano y largo plazo de los territorios.

Inclusión social:

(1) Al igual que en el componente de inclusión productiva, es importante identificar una línea o líneas de intervención que se constituyan en las fuerzas o motores que movilicen el componente y que generen efectos y sinergias sobre otras intervenciones. Esta labor debe efectuarse a partir de los diagnósticos y análisis de los requerimientos en los territorios y las diferencias halladas en los grupos de municipios clasificados en las categorías de ruralidad. Aunque los muncipios priorizados presentan déficits en educación y en la dimensión de vivienda, la información indagada nivel local debe arrojar falencias en la oferta de otros bienes y servicios esenciales que deben subsanarse para mejorar la calidad de vida de la población pobre rural.

(2) La oferta de programas de educación debe concentrarse en modelos flexibles de educación rural que no sólo logren mejorar la cobertura en la prestación del servicio, sino también la calidad, oportunidad y pertinencia. En este sentido, la oferta de los programas revisados se caracterizan por ser diferenciados y especializados, y no propician las economías de escala y una mayor cobertura y pertinencia.

(3) Si bien la efectiva prestación de los servicios de salud y educación son responsabilidad de las entidades territoriales, los programas clasificados en este inventario deben orientarse a fortalecer la calidad de su oferta, la pertinencia, así como la provisión en lugares apartados y distantes de los centros poblados. En este sentido, el desafío continua siendo la universalización en la prestación de los servicios.

(4) Los programas de bienestar familiar clasificados en esta revisión no son suficientes para lograr un impacto deseable en los segmentos más vulnerables de la población rural más pobre; por ende, es importante crear nuevos programas con enfoque territorial y con criterios de participación que se orienten con especial énfasis a atención a la niñez, planificación familiar,

prevención de la violencia doméstica, salud sexual y reproductiva y adulto mayor.

(5) Es necesario vincular de forma más adecuada los programas de familias y jóvenes en acción al acceso de la oferta en educación, salud, promoción y protección social y bienestar familiar con la finalidad de integrar de una manera más ordenada la oferta de servicios de inclusión social a los municipios priorizados y aquellos territorios que más lo requieren.

(6) Es importante que los programas de inclusión social se integren a la oferta de iniciativas de inclusión productiva con el propósito de sentar las bases para fortalecer el capital humano y fomentar el desarrollo productivo de la población rural más pobre.

Intervención transversal:

(1) En el marco de la intervención transversal es indispensable ampliar la oferta de programas que estimulen la conformación de espacios de participación con la finalidad de mejorar los mecanismos de priorización de la oferta de inclusión productiva y social. De igual manera, existe un déficit de programas de atención psicosocial y los pocos que se han diseñado son para cubrir la demanda de la población víctima del conflicto. Por tanto, los nuevos programas que se formulen deben ser funcionales a la oferta de inclusión productiva y social.