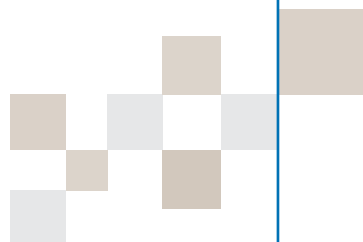


Los retos de las políticas de desarrollo productivo en un escenario de posacuerdo

Germán Camilo Prieto / María Camila Jiménez

- En el marco del posacuerdo, la inclusión productiva es una forma de asegurar la durabilidad de la paz, pues se considera que la vulnerabilidad económica atrae a las personas a actividades delictivas lucrativas.
- La inclusión productiva permite la salida estructural de la pobreza, combatiendo la falta de diversificación productiva, los ingresos insuficientes de la población y el acceso precario a condiciones de equidad, desafíos que han contribuido a la prolongación del conflicto armado.
- En Colombia el sector primario es de especial importancia, ya que ha sido uno de los ejes en torno a los que más se ha articulado la prolongación del conflicto. La baja productividad del campo propicia el empobrecimiento de los trabajadores rurales, lo que los incentiva a desarrollar actividades criminales que resultan ser más lucrativas o los fuerza a participar de ellas mediante los cultivos ilícitos.
- En el caso del sector minero-energético, es preocupante que el gobierno lo vea como un “motor de desarrollo”, pues si bien deja un buen monto de ingresos a la nación, el impacto en generación de empleo o en efectos multiplicadores que redunden en desarrollo en la población es mínimo.
- En cambio, el sector industrial sí posibilita más efectos multiplicadores, pues demanda más empleo y el proceso de transformación industrial solicita cada vez más una alta capacitación de mano de obra, lo que permite un aumento en la calidad de vida, no solo por la posibilidad de aumento de ingresos, sino en general porque promueve una escolaridad mayor.
- En el marco de la inclusión productiva en el sector industrial, la formación de capital humano es un factor clave, más aun teniendo en cuenta la proporción de fuerza laboral que quedaría disponible a partir del proceso de reinserción de exguerrilleros.
- Además, la informalidad laboral también se vuelve clave, por ser un factor adverso para la productividad y porque en el proceso de reinserción es necesario garantizar los derechos laborales para evitar que la población en proceso de reinserción caiga nuevamente en actividades delictivas.



Contenido

Introducción	3
Inclusión productiva, equidad y conflicto	3
Políticas de desarrollo productivo y oportunidades de inclusión productiva	4
Políticas de desarrollo productivo en el sector primario	5
Políticas de desarrollo productivo en el sector secundario	11
Recomendaciones de políticas de desarrollo productivo en un escenario de posacuerdo	16
Referencias	17





Introducción¹

Ante la posibilidad cercana de la firma de un acuerdo que ponga fin al conflicto armado con la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), es pertinente reflexionar sobre la forma en que las políticas de desarrollo productivo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) deben articularse con los retos que implica un escenario de posacuerdo. Escenario en el que, por una parte, es necesario ofrecer oportunidades de inclusión productiva para los excombatientes de ese grupo guerrillero; y, por otra, debe pensarse en la forma en que el desarrollo productivo debe ser inclusivo para reducir los riesgos de que la población económicamente vulnerable que habita en las zonas más afectadas por el conflicto opte por actividades ilegales como el narcotráfico y el crimen organizado para obtener un sustento económico, y reproducir de esa manera el conflicto. Aun cuando este texto centra su atención en la inclusión productiva de excombatientes, se alude también a la población en situación de vulnerabilidad y de desplazamiento en las zonas más afectadas por el conflicto, en las ocasiones en que puede beneficiarse de las oportunidades de inclusión productiva de aquellos, pues se considera que, debido a su situación, estas personas, pese a no ser excombatientes, están igualmente en riesgo de verse atrapadas en un nuevo brote del conflicto.

Este documento se divide en tres secciones: en la primera se reflexiona brevemente sobre la importancia de la inclusión productiva como una forma de asegurar la durabilidad de la paz, en tanto se considera que una situación de vulnerabilidad económica pone a las personas en riesgo de ser atraídas por actividades delictivas lucrativas, y la desigualdad pronunciada se estima como una fuente potencial de conflicto. La segunda revisa algunas de las principales políticas de desarrollo productivo que viene desarrollando el

gobierno e identifica los puntos en los que deben abrirse oportunidades de inclusión productiva para excombatientes y personas que habitan en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Se abordan solo políticas de los sectores primario y secundario, en tanto las opciones de inclusión productiva que puede ofrecer el sector servicios requieren un análisis diferenciado del propuesto, dado que los requerimientos de formación para el trabajo en este sector son más variables². Por último, la tercera sección presenta unas recomendaciones de política para un desarrollo productivo incluyente que refuerce la durabilidad de la paz en un escenario de posacuerdo.

Inclusión productiva, equidad y conflicto

La inclusión productiva es uno de los mecanismos más adecuados para reducir la inequidad y la desigualdad social, al ser la forma en que las personas pueden desarrollar sus capacidades sin depender de la ayuda estatal. Tanto la inequidad como la desigualdad generan un potencial de conflicto social y político. Mientras que la primera se refiere a la desigualdad de oportunidades para desarrollar una vida productiva, la segunda alude a los diferenciales en la distribución de la riqueza³. Si bien puede pensarse que ambas están estrechamente relacionadas, entre ellas no debe asumirse una relación secuencial. Es posible pensar en una situación en la que a pesar de una baja inequidad, existe una enorme desigualdad; por ejemplo, en una sociedad de un país desarrollado, en donde todos tienen igualdad de oportunidades pero en la que hay una pequeña élite muy rica cuya mayor porción de ingresos proviene de inversio-

1 Los autores agradecen a los participantes en la reunión organizada por Fescol para discutir una versión preliminar de este trabajo, quienes realizaron importantes aportes para mejorarlo.

2 Por ejemplo, buena parte de servicios como los financieros, información y tecnología, contabilidad, asesoría jurídica, consultorías, etcétera, exigen altos niveles de capacitación, y otros como los de restauración, hotelería y turismo, y transporte, entre otros, que podrían demandar personal no tan altamente calificado, podrían ofrecer mayores oportunidades de inclusión productiva para excombatientes.

3 Ver, por ejemplo, Corredor (2014: 21) con relación a los trabajos de Sen (1997, 2000).



nes y rentas. Mientras que la inequidad potencia la desigualdad, la segunda no necesariamente auspicia la primera en la medida en que se garantice igualdad de oportunidades para todos, por ejemplo, mediante programas estatales.

La una y la otra son fuentes potenciales de conflicto social y político por dos razones fundamentales: primera, porque reducen las posibilidades de que todos los miembros de una sociedad desarrollen sus capacidades productivas y aprovechen al máximo los recursos disponibles. Contar con menos oportunidades de educarse, alimentarse, acceder a la salud, a la vivienda, a la cultura y al deporte, por ejemplo, reduce las posibilidades de alcanzar altos niveles de productividad. Lo cual, además de una ineficiencia desde el punto de vista económico, al estarse desaprovechando el potencial productivo de los individuos, puede llevar a los menos productivos a caer en situaciones de pobreza y vulnerabilidad que son caldo de cultivo propicio para recurrir a actividades ilegales que impliquen el uso de la violencia. Si la distribución desigual de la riqueza contribuye a la inequidad y a restringir el acceso de los individuos menos ricos a los recursos productivos, el potencial de conflicto se reproduce también.

Segunda. Aun cuando la desigualdad y la inequidad no deriven en situaciones de pobreza –pero más aún si lo hacen–, los grupos más ricos de la sociedad tendrán mayores capacidades de cooptar las instituciones públicas entre más amplia sea la brecha de desigualdad social. Esta cooptación puede no ser intencional: eventualmente, las instituciones públicas necesitan aliarse con capitales privados para llevar a cabo los proyectos de ejecución de las políticas públicas (por ejemplo, alianzas público-privadas), o al menos requieren el aval o la cooperación de esos capitales (más aún si ellos tienen representación política en las corporaciones públicas), y la necesidad de contar con la aprobación o colaboración de esas élites más ricas puede llevar a que las políticas vayan siendo condicionadas por los intereses de esos capitales. Ahora bien, si la intención de cooptar existe, la desigualdad la facilita. Al cooptar las instituciones,

esas élites pueden poner las políticas al servicio de sus intereses en detrimento de otros más generales o, incluso, en contra de los de los grupos menos favorecidos. Situación que potencia el conflicto en la medida en que las instituciones públicas son vistas como un fortín cooptado por las élites más ricas, y la única solución visible puede llegar a percibirse como la rebelión contra esas instituciones, incluyendo el levantamiento armado.

Adicionalmente, y en línea con lo anterior, la desigualdad y la inequidad pronunciadas hacen que sea más difícil llegar a consensos políticos en una sociedad y a que los diversos sectores respeten las reglas de juego, pues las brechas de oportunidades e ingresos pueden generar que las políticas tengan efectos contrarios entre los grupos más ricos y los menos favorecidos de la sociedad.

Así, en un escenario de posacuerdo es necesario brindar oportunidades equitativas de desarrollo productivo y de inclusión productiva para reducir las brechas de desigualdad que pueden reavivar el conflicto que se está tratando de superar.

Políticas de desarrollo productivo y oportunidades de inclusión productiva

Para analizar las políticas de desarrollo productivo (PDP) en términos de las oportunidades que ofrecen para una mayor inclusión productiva, empleamos como marco de referencia el enfoque de inclusión productiva desarrollado por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). Este enfoque es el del crecimiento económico inclusivo, el:

mecanismo mediante el cual comunidades de bajos recursos se incorporan de forma productiva a los procesos de desarrollo empresarial, contribuyendo de esta forma a la reducción de las desigualdades y a la salida de la pobreza de manera estructural (Soto, 2013).



La estrategia perseguida por la CAF está dirigida a fortalecer las cadenas productivas, focalizándose en las regiones con los mayores niveles de pobreza, cuyas poblaciones deben enfrentar dos desafíos que impiden su desarrollo: el primero, tienen “limitadas opciones de trabajo o empleo estable producto de la baja diversificación de actividades productivas”, lo que estaría más asociado a la concepción de pobreza y desigualdad descrita en la sección anterior; y segundo, “cuentan con ingresos insuficientes e inestables que impiden la superación de brechas de desarrollo como malnutrición y bajos niveles educativos” (Soto, 2013), algo más asociado a la inequidad.

El enfoque de la CAF es muy útil entonces para el análisis de políticas de desarrollo productivo en el marco del posacuerdo, puesto que el objetivo principal es la salida de la pobreza estructural mediante la inclusión productiva, combatiendo la falta de diversificación productiva, los ingresos insuficientes de la población y el acceso precario a condiciones de equidad, desafíos que históricamente han contribuido a la prolongación del conflicto armado. La inclusión productiva es también una solución para el desplazamiento interno producido por la falta de oportunidades laborales y permite dar oportunidades a los reinsertados de grupos guerrilleros con el fin de evitar que vuelvan a caer en actividades ilegales más lucrativas.

De acuerdo con la CAF, las iniciativas de desarrollo productivo inclusivo deben diseñarse con base en los activos disponibles, siendo la idea movilizar recursos para abordar aspectos vinculados con:

la formalización de los mercados, la ampliación de activos productivos, el desarrollo de economías de escala, la diversificación de mercados, la provisión de financiamiento y el desarrollo de infraestructura (Soto, 2013).

Es importante decir que en la priorización de los obstáculos al crecimiento se pueden identificar unos ocasionados por el estado y otros debidos a fallas de mercado, tales como impuestos regresivos,

deficiencias en capital humano, asignación desigual de recursos productivos o ausencia de instituciones para apoyar los procesos empresariales. De la misma manera, desde la perspectiva de los productores puede haber otros factores que afecten la inclusión, tales como:

una producción local inconsistente y dispersa, débil capacidad de negociación, capacidad limitada para actualizar capacidades productivas y alcanzar requerimientos formales de mercado, y bajo acceso a la información, tecnología y finanzas que se traducen en altos costos de transacción y operación (Soto, 2013).

Si bien la iniciativa desarrollada por la CAF está pensada sobre todo para el sector primario, pues se centra en el desarrollo rural, la metodología es útil también en el sector secundario.

Políticas de desarrollo productivo en el sector primario

Sector agrícola

En Colombia el sector primario es de especial importancia, al haber sido uno de los ejes en torno a los cuales más se ha articulado la prolongación del conflicto. De hecho, la productividad del campo y el conflicto armado se determinan mutuamente, ya que una baja productividad propicia el empobrecimiento de los trabajadores rurales, lo que los incentiva a emprender actividades criminales que resultan ser más lucrativas, o los fuerza a participar de ellas mediante los cultivos ilícitos. Si a lo anterior se le suma la débil presencia de las instituciones del estado, el resultado es un ambiente propicio para la inseguridad y la continuación de la violencia.

En 2014, en el país había registrados 6'044.200 desplazados internos, lo que equivale a 12% del total de la población: de esta población desplazada, más de 63% vive por debajo del umbral de pobreza y 33% en condiciones de extrema pobreza (Acnur, 2015). Según Human Rights Watch (2014), “Cada



año al menos 150.000 personas siguen abandonando su hogar, lo cual ha generado la segunda población más grande del mundo de desplazados internos". De esta forma, la reubicación e inclusión de los desplazados por el conflicto armado en un sistema productivo debe ser un eje fundamental de las políticas de desarrollo productivo. La mayoría de ellos son de origen campesino, puesto que los municipios con mayor emisión de desplazados tienen como principal actividad productiva la agricultura, y más del 10% de los municipios ha perdido cerca de una cuarta parte de su población a consecuencia del desplazamiento forzoso (Red Colectivos Culturales, 2015).

Observar el desempeño del agro colombiano es fundamental por ende para determinar las posibilidades de desarrollo e inclusión productiva que este ofrece en un escenario de posacuerdo, dado que además de la población desplazada, buena parte de los reinsertados de los grupos insurgentes provendrán de áreas rurales y, posiblemente, tienen conocimientos sobre las actividades productivas que allí se desarrollan, lo que facilitaría su inclusión en procesos productivos.

Como porcentaje del PIB total, desde hace dos décadas el PIB agropecuario ha venido disminuyendo. Así, mientras en 2000 su participación era de 7,9%, en 2014 se redujo a 6,1%. Al analizar este comportamiento en un periodo más amplio, 7,9% es bajo también, ya que en 1965 la participación del sector fue de 11% (DNP, 2015). Respecto a la productividad del sector agrícola, citando un estudio de Argüello, Torres y Quintero, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) afirma:

El crecimiento del producto agrícola por unidad de tierra en Colombia es de 0,2% en promedio anual entre 1990 y 2009, estando muy por debajo del promedio mundial (1,5% anual) y del latinoamericano (1,9% anual) (DNP, 2015).

Esta situación muestra el rezago del agro colombiano, teniendo en cuenta que en 2011 el 41% de la

producción agropecuaria se concentraba en cuatro departamentos: Antioquia, Boyacá, Cundinamarca y Valle del Cauca.

Es importante notar que en tres de ellos, Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, predomina una estructura de pequeños productores que son más productivos que las grandes extensiones de tierra concentradas en pocas manos, lo que apoya el planteamiento de Amartya Sen de que en países en vías de desarrollo con abundancia de mano de obra, "los pequeños producen más por hectárea y por año que los grandes" (DNP, 2015).

Así, el Departamento Nacional de Planeación recopiló los estudios sobre el asunto en Colombia, mostrando cómo la inversión pública, contrario al funcionamiento de la productividad, se concentra en los grandes propietarios y no en los pequeños, a pesar de que son estos últimos los que han demostrado ser más productivos, y además se han preocupado por aumentar su productividad. Lo cual es evidente en el hecho de que los departamentos en donde predomina una estructura de pequeños productores son los más productivos: según la tercera Encuesta nacional agropecuaria, Antioquia sobresale con 17,2% de la producción de leche líquida, el 35,3% del inventario de cerdos cebados y 7,1% de cosechas del total nacional; Cundinamarca produce el 13,3% de leche, el 10,2% de cerdos cebados y 22,2% del inventario de aves de engorde; y Boyacá produce el 7,5% de leche líquida del total nacional (Dane, 2014). Los pequeños productores han demostrado también mayor preocupación por aumentar su productividad, siendo los que más demandan asistencia técnica, ya que 65,5% de los propietarios que pidieron asesoría tienen una propiedad de máximo 5 hectáreas, mientras que solo 0,5% de los que demandaron asistencia técnica tenían más de 500 (Dane, 2014).

Por tanto, una de las brechas que impide una inclusión productiva adecuada es la asignación desigual de los recursos, en este caso la inversión pública en grandes propiedades, a pesar de haberse demostrado que las pequeñas propiedades son las más pro-



ductivas. La distribución justa de estos recursos, que se materializan en asistencia técnica, infraestructura, maquinaria y crédito, es determinante para crear condiciones que permitan la inclusión.

Estas prioridades fueron advertidas también por la Misión Rural⁴, que además tiene en cuenta las necesidades básicas: salud, educación, acueducto y alcantarillado, necesidades que dejan ver la alta pobreza multidimensional del campo. Como parte del diagnóstico rural hecho por la Misión, se proponen unas categorías de ruralidad que “respetan las divisiones político-administrativas, parten del sistema de ciudades y utilizan la densidad, el tamaño de las cabeceras y la distribución entre la cabecera y el área dispersa como criterios básicos de clasificación” (Ocampo, 2014). Este tipo de categorización permite facilitar la identificación de las necesidades territoriales, y de acuerdo con la Misión es necesario solucionar primero la pobreza multidimensional y fortalecer las instituciones como bases fundamentales de un programa de inclusión productiva. Ahora bien, para la asignación eficiente de recursos y la priorización territorial, la Misión propone tres criterios: la concentración de pequeños productores, la pobreza rural y la afectación del conflicto armado. Estos tres criterios son muy útiles para identificar fases de acción en la implementación de proyectos, con la seguridad de acceder primero a los territorios con mayor afectación, siendo ciento ochenta y un municipios los que identificó como prioritarios, con 2'598.812 habitantes rurales en 2014 (Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2014).

La Misión Rural propone concretamente la estrategia de implementación del Programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PDRIET), cuyo objetivo es:

contribuir a expandir las oportunidades, a elevar el bienestar y a disminuir la pobreza multidimensional de los habitantes rurales de Colombia, reduciendo

significativamente las brechas que los separan de los habitantes urbanos (Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2014).

Así, la perspectiva de sanear las necesidades básicas rurales como base fundamental del desarrollo autosostenible traducido en la inclusión productiva es totalmente asertiva, puesto que el desarrollo social permite la igualdad de oportunidades que lleva a una mayor igualdad de ingresos, en línea con la concepción de equidad a la que nos referíamos. Así, el objetivo de la Misión de reducir la brecha rural-urbana procura equidad e igualdad territorial, siendo esto una prioridad en el marco del posacuerdo.

Respecto a la provisión de asistencia técnica, en 2013 solo 9,6% de las unidades de producción agropecuaria recibió asistencia o asesoría técnica para el desarrollo de sus actividades, lo que deja a 90,4% sin cobertura de asistencia (Dane, 2014), situación que evidencia una gran falencia y afecta directamente la competitividad del sector. Aun cuando en el Plan nacional de desarrollo, 2015-2018 no se menciona de manera explícita el problema de cobertura, uno de sus objetivos es:

un arreglo institucional que involucre a los entes territoriales, los gremios, las asociaciones de productores y agentes prestadores debidamente certificados, en la creación de módulos de atención con modelos operativos que satisfagan las necesidades específicas de asistencia técnica (DNP, 2015a).

Objetivo que, de ser cumplido, aumentaría el porcentaje de productores que reciben la asesoría y además los incluiría en el proceso de creación y actualización de conocimientos y metodologías, logrando una mayor aplicabilidad y efectividad en las asesorías.

En cuanto a maquinaria e infraestructura, la baja productividad concuerda con una baja capitalización del campo, ya que solo 16,7% de los productores en todo el país dijo contar con maquinaria, mientras que el restante 83,3% no cuenta con esta para desarrollar las actividades agrícolas. Existe una estrategia

4 Agradecemos a Cecilia López por resaltar la importancia de este trabajo para los fines del documento.



de capitalización rural, el Plan de impulso a la productividad y el empleo (Pipe), que contiene un apartado dirigido a la agricultura, en el que se establece una financiación de “100 mil millones al incentivo de capitalización rural (ICR), que busca mitigar los problemas fitosanitarios que amenazan la producción de varios productos agrícolas” (Presidencia de la República, 2015). Sin embargo, esta estrategia es incompleta, al solo resolver uno de los problemas por la baja capitalización, que son los problemas fitosanitarios, pero no la baja competitividad por falta de bienes de capital. El incentivo de capitalización rural envuelve además un financiamiento parcial a la inversión, en el cual los pequeños productores deben poner 60% del costo de la maquinaria y los medianos el 80% (Ministerio de Agricultura, 2015), y los productores, frecuentemente, no pueden asumir esos costos, lo que les impide conseguir algún beneficio del incentivo.

Precisamente, debido al diseño de este incentivo, según el cual los grandes productores tienen mayor acceso en la medida que cuentan con los recursos para asumir parte del costo de la inversión, mientras que los pequeños no, el incentivo es un crédito que facilita la captura de rentas de parte de los grandes productores, lo que como se mencionaba crea condiciones de inequidad, pues los pequeños productores no tienen las mismas oportunidades que los grandes para acceder al crédito. Situación evidente en el Informe de auditoría de la Contraloría General de la República sobre Finagro (Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario), en el que si bien el número de créditos otorgados en 2014 fue más alto para los pequeños productores, 87%, los recursos de los créditos otorgados a los grandes productores representaron 59% del monto total destinado al incentivo de capitalización rural, es decir \$4,8 billones del total de \$8,1 billones, mientras que los pequeños productores recibieron apenas \$1,6 billones, es decir 20% del monto total (Contraloría General de la República, 2015: 25). Estos datos evidencian entonces la desigualdad en la distribución del incentivo de capitalización rural, desigualdad que reproduce y genera mayores condiciones de inequidad.

Esta misma situación se ve con respecto a la infraestructura: en este caso, solo 16,9% cuenta con ella (Dane, 2014). La baja capitalización rural, siendo un obstáculo claro para la productividad, se toca de manera amplia en el Plan nacional de desarrollo, específicamente en el objetivo 4 que busca “Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo” (DNP, 2015a). En infraestructura, la estrategia se dirige a la adecuación de tierras bajo el uso eficiente del agua y el suelo. Para lograr esto, el Plan menciona la necesidad de incluir la participación privada en términos de inversión, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura.

Si bien la participación privada no es algo nuevo dentro del aumento de la productividad, es una herramienta que no se ha explotado con respecto al potencial y los beneficios que puede traer para la transformación del campo. Hoy en día existen pocas empresas encargadas de generar proyectos productivos en el sector agrícola y que hayan tenido resultados positivos en la generación de inversión rural sostenible y benéfica para todas las partes. Entre ellas está, por ejemplo, Agrofuturo, dedicada a promover el desarrollo sostenible del sector agropecuario mediante el fomento de la inversión y la transferencia de conocimiento, cuyas acciones generan externalidades positivas para la productividad, tales como la transferencia de tecnología (Agrofuturo, s.d.). Sus servicios incluyen la búsqueda y evaluación de tierras, la estructuración y comercialización de proyectos y un banco de proyectos propios y de terceros que cuenta con más de USD700 millones. En esa medida, mediante la evaluación de tierras con potencial, estructura proyectos con el fin de atraer inversión y lograr el desarrollo rural.

Así entonces, dadas las necesidades de infraestructura rural, se requiere un método para hacer visibles las externalidades positivas que deja la participación privada y que sus resultados sean más reconocidos. Por tanto, es necesaria una estrategia más profunda



de parte del gobierno nacional para proponer lineamientos claros para la capitalización del campo por medio de la participación privada.

Respecto a la participación privada, cabe resaltar algunas estrategias impulsadas por la Andi (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia), que intenta que las grandes empresas colombianas le apuesten a la inclusión. Una de ellas se denomina Competitividad inclusiva, y se dirige a beneficiar a población en situación de pobreza, reinsertados, víctimas, fuerza pública retirada, minorías y discapacitados. Por ahora son treinta y siete las empresas que comunicaron su intención de desarrollar y fortalecer proyectos de inclusión económica, y se identificaron veinticuatro productos potenciales para ser encadenados (Andi, 2015).

Aparte de las políticas dirigidas a atender estas necesidades de financiamiento, asistencia técnica e infraestructura, cuya atención es clave para el desarrollo y la inclusión productiva de la población campesina, el gobierno nacional dispone de varias estrategias relacionadas más directamente con la reincorporación de víctimas del conflicto al desarrollo productivo, que bien podrían incluir a excombatientes de los grupos guerrilleros.

En este sentido, la estrategia del sector de la inclusión social y la reconciliación, que nació en el primer mandato del presidente Juan Manuel Santos, tiene la función de “consolidar estrategias que contribuyan a la estabilización socioeconómica de las poblaciones vulnerables y territorios marginados” (Departamento para la Prosperidad Social, 2015). Entre sus objetivos centrales se destacan distintas iniciativas que promueven la productividad, como por ejemplo el programa Familias en su tierra (Fest), cuyo objetivo es:

ofrecer a los pequeños productores, opciones viables para la generación de ingresos lícitos y la creación de nuevas oportunidades en sus territorios, a través del modelo de poserradicación y contención (Departamento para la Prosperidad Social, 2015).

Otras dos estrategias que se enmarcan dentro del objetivo sectorial de equidad son el plan Alianzas por lo social, el cual:

gestiona y genera alianzas estratégicas con el sector privado, que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del sector y concienticen a los empresarios sobre la importancia de la construcción conjunta de equidad.

Y el plan Produciendo por mi futuro, cuyo objetivo es:

incrementar de manera sostenible activos productivos financieros, humanos y sociales, por medio de dos transferencias monetarias atadas a generación de resultados (Departamento para la Prosperidad Social, 2015).

Sobre estas dos estrategias es importante destacar la importancia que tiene la participación del sector privado en la inclusión de desplazados. De hecho, una manera de fortalecer este tipo de iniciativas puede ser con una estrategia que se menciona en el Plan nacional de desarrollo, la cual busca “promover proyectos que involucren a campesinos e inversionistas en condiciones equitativas, en donde se establezcan contratos de largo plazo sobre tierras de la nación” (DNP, 2015a). Aun cuando las dos estrategias están pensadas desde el gobierno nacional, no están articuladas por una misma institución o en un mismo plan de acción, por lo que sería importante armonizarlas fortaleciendo el sector de la inclusión social.

Dicho fortalecimiento es importante en la medida que se vuelven herramientas centrales en el marco del posacuerdo, para la inclusión de víctimas, desplazados por la violencia y reinsertados, y, también, para tener presencia en las zonas de mayor incidencia de la pobreza.

Para la población en situación de pobreza extrema o desplazada existen cinco programas (Departamento para la Prosperidad Social, 2015), de los que mencionamos dos: la Red de seguridad alimentaria, que procura el autosostenimiento. Y el Plan de generación de ingresos y empleabilidad, cuyo proceso de



acompañamiento es fundamental para garantizar que las personas tengan ingresos estables. Este plan va desde la caracterización de las personas, la elaboración de perfiles ocupacionales, la orientación para la toma de decisiones, la nivelación de las capacidades mediante habilidades no cognitivas, hasta el acceso a las distintas ofertas de formación, emprendimiento y fortalecimiento de unidades productivas o de enganche laboral.

Si bien todos los programas son importantes, el Plan de generación de ingresos es uno de los más efectivos, porque conecta la enorme oferta laboral con las necesidades de las empresas que demandan trabajo. Efectivamente, el proceso de nivelación de capacidades y el acceso a la formación y capacitación posibilita el enganche laboral y promueve además el autosostenimiento de las poblaciones víctimas. Este plan es asimismo transversal a todos los sectores productivos, procurando además no solo el bienestar de la población, sino también el crecimiento multisectorial. Eventualmente, y aun cuando este programa está dirigido a víctimas, podría reproducirse para ser ofrecido a excombatientes que reúnan los perfiles ocupacionales suficientes para ser incluidos en este tipo de iniciativas.

El Plan nacional de desarrollo, 2015-2018 incluye también estrategias como el fomento y la protección a las familias agricultoras, cuyo fin es que las instituciones públicas den prioridad al acompañamiento a esas familias desde el acceso a la tierra, su financiación y su acceso al mercado, entre otros (DNP, 2015). Si bien esta estrategia es positiva para la reducción de la pobreza rural y de cara al posacuerdo, es necesario que se articule como continuidad de las políticas de restitución de tierras, y que en esa medida se armonice también con las estrategias del Departamento para la Prosperidad Social.

De hecho, el Plan nacional de desarrollo incluye muchas otras estrategias, sobre todo las expuestas dentro del lineamiento de “Colombia equitativa y sin pobreza extrema”, específicamente en el objetivo 4, de “Promover el desarrollo económico incluyente del

país y sus regiones”, en el cual hay metas de diversificación y sofisticación de las apuestas productivas regionales para lograr mayores niveles de inclusión productiva y social. Hay asimismo una apuesta para potenciar la ciencia, la tecnología y la innovación (CIT) en el desarrollo de iniciativas productivas que contribuyan a reducir las brechas de la población, teniendo en cuenta la participación de entidades como el Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje), el MinCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), Colciencias y el MinTIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones). Finalmente, se traza la meta de fortalecer la competitividad agropecuaria para consolidar el campo como generador de empleo y riqueza para los habitantes rurales.

Estas metas serían mucho más potencializadas dentro del Programa de generación de ingresos y empleabilidad, puesto que en él se abarcan procesos de acompañamiento más profundos en términos de capacitación para el empleo, apoyo microempresarial para la formación en ingresos, acceso real a activos financieros, democratización de activos para la productividad y un esquema de incentivos condicionados (Parra, 2012), por lo que la armonización con los objetivos del Plan fortalecería y complementaría el Programa del Departamento para la Prosperidad Social y este, a su vez, le aportaría una metodología a los objetivos del plan.

Sector minero-energético

Según el Plan nacional de desarrollo, el sector minero-energético es uno de los sectores que más ha aumentado su participación en el producto interno bruto (PIB), pasando de 9,7%, en el cuatrienio 2006-2009 a 11,2% en el periodo 2010-2013 (DNP, 2015). Igualmente, es el sector que más aporta en las exportaciones, con una participación de 70,1% del total entre 2013 y 2014, que en 2014 representaron un total de exportaciones de 38,4 billones de dólares FOB, frente a las no-minero-energéticas: 16,3 billones de dólares FOB (ProColombia, septiembre 2015). Es así que en materia de ingresos a la nación,



el sector minero-energético aportó \$29,8 billones de pesos al estado por concepto de regalías, impuestos y dividendos, equivalentes al 32% de los ingresos corrientes⁵ (DNP, 2015).

No obstante, es importante notar que la enorme participación del sector y el buen monto en ingresos que le deja a la nación no significan como tal un aporte al desarrollo del país. A pesar de la enorme participación que tiene el sector en la actividad económica, en materia laboral en 2013 el sector minero-energético solo le generó empleo a 1,6% del total de la población colombiana (Cepal, 2015). Esta situación se contrapone con la idea del Plan nacional de desarrollo, según el cual: “el sector minero-energético seguirá siendo uno de los motores de desarrollo del país, a través de su aporte al crecimiento económico, al aparato productivo, al empleo rural y a la inversión privada” (DNP, 2015).

En el pasado este sector tampoco ha sido un motor de desarrollo, siendo esta una idea que es necesario cambiar de cara a generar oportunidades en el posacuerdo colombiano. Uno de los argumentos del Plan es que los recursos de las regalías que aporta el sector “han facilitado la ejecución de proyectos de desarrollo territorial a lo largo del país”. Sin embargo, en la coyuntura del posacuerdo, cuando la prioridad es generar empleo y capacidades productivas sostenibles e inclusivas, se debe evitar caer en la confusión de que el aporte económico al presupuesto nacional significa necesariamente desarrollo. Más aún, en la actual coyuntura de caída libre de los precios del petróleo, es inconveniente basar las expectativas de desarrollo productivo en las regalías que se puedan derivar de este sector. De hecho, es negativo que la inversión extranjera directa en el sector minero-energético tenga la mayor tasa de crecimiento anual por sector en el país, pasando de USD\$4.961 millones en 2010 a USD\$8.281 millones en 2013, con una tasa de cre-

cimiento promedio interanual de 46% (DNP, 2015), en detrimento de los sectores agrícola e industrial, con potenciales mucho mayores de generar empleo y efectos multiplicadores sobre el desarrollo. Si bien el crecimiento de la inversión es uno de los más destacables, esto no se traduce *per se* en un mecanismo de inclusión y capacitación para generar empleo.

En cualquier caso, la regulación y vigilancia de la actividad minera deben incrementarse, por cuanto la ilegalidad en estas actividades es fuente de conflicto y de financiación de actividades criminales, y la informalidad laboral propia de dichas actividades mineras ilegales mantiene a las personas en una situación de vulnerabilidad propicia para el brote de nuevos conflictos y la prolongación de los existentes.

Políticas de desarrollo productivo en el sector secundario

Sector industrial

El sector industrial colombiano es el más rezagado en el país, lo que se visibiliza en la participación industrial en el PIB total, que en los últimos años ha visto un declive sustancial. Así, en la década de 2000 el crecimiento fue de 3,2%, y entre 2010 y 2012 de tan solo 1,3%, mientras que el crecimiento del PIB total durante este mismo periodo fue de 5% (DNP, 2013). La industria manufacturera es uno de los subsectores más rezagados frente al resto de la economía,

al crecer en promedio en los últimos ocho años solamente 0,6%, frente a 4,2% del conjunto de la economía. En agroindustria tenemos una actividad con un gran potencial pero que no logra una dinámica importante (Fedesarrollo, 2015).

El bajo desempeño industrial es un factor negativo, ya que es precisamente el sector secundario el que genera más externalidades positivas y que realmente promueven el desarrollo de la población. El sector industrial es el que más demanda empleo, y el proceso de transformación industrial solicita una cada

5 El sector minero-energético aportó alrededor de USD\$9,2 billones al estado, por concepto de regalías, impuestos y dividendos. En el caso específico de las regalías, pasaron de USD\$6,6 billones en 2006-2009, a USD\$11,5 billones en el periodo 2010-2013.



vez mayor capacitación de la mano de obra, lo que redundará en el mejoramiento en la calidad de vida de la población, no solo por la posibilidad del aumento de ingresos sino, en general, porque promueve una escolaridad mayor.

Al observar el desempeño de los subsectores dentro de la industria, Fedesarrollo muestra que el que más la jalona es la refinación de petróleo, ya que “la producción industrial total creció 65,8% en términos reales entre 2002 y 2013 mientras que la producción industrial sin refinación de petróleo creció 39,3% durante el mismo periodo” (Fedesarrollo, 2015). Lo anterior empeora aún más el panorama, debido a que el sector de hidrocarburos tiene una de las tasas de ocupación más bajas, por lo que no es viable en el contexto de la inclusión productiva.

Este problema en la industria no es algo que se haya identificado recientemente. De hecho, el gobierno nacional ha implementado ya una serie de políticas que promueven la rama industrial, desde el mismo Plan de impulso a la productividad y el empleo (Pipe) hasta el Programa de transformación productiva (PTP). El primero proporciona una serie de ayudas financieras a los sectores industriales, como el alivio arancelario a sectores clave por \$1,4 billones, líneas de crédito a empresas con crecimiento significativo o con potencial exportador mediante Bancoldex por \$900.000 millones y \$69.000 millones para el impulso a la innovación por medio de capital semilla a empresas emprendedoras (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2015).

Por su parte, el Programa de transformación productiva brinda un apoyo diferenciado por subsectores para convertirlos en sectores de talla mundial, y sus objetivos son articular el sector productivo con el educativo para que las empresas tengan el capital humano adecuado, identificar oportunidades en las empresas para maximizar su crecimiento, promover una mejor regulación para facilitar el comercio, contribuir a la construcción de cadenas productivas para llegar a nuevos mercados con productos de valor agregado, y acercar a los empresarios a fuentes de

financiación (Programa de Transformación Productiva, 2015). No obstante, este Programa ha suscitado varias críticas, al abarcar muchos sectores sin un alto potencial de crecimiento y no dar los resultados esperados, en donde muchas veces “el sector elegido combinaba varios eslabones de la cadena productiva con intereses distintos” (Eslava, Meléndez y Perry, 2015).

Específicamente, el Plan de impulso a la productividad y el empleo para los sectores del Programa de transformación productiva tiene siete líneas de crédito⁶, de las cuales dos son para los exportadores, una para las empresas que quieran exportar, dos para aquellas con proyectos de desarrollo sostenible y eficiencia energética, una para impulsar aquellas con crecimiento extraordinario (33% de crecimiento más que el sector al que pertenecen) y solo una línea de crédito para Mipymes (Programa de Transformación Productiva, 2015). Sobre este punto, es importante mencionar que si bien el Plan de impulso a la productividad y el empleo ha sido creado para impulsar la productividad y el empleo y el Programa de transformación productiva la competitividad y la productividad, las líneas con más recursos son la línea para la inserción global/modernización para los exportadores, con un monto de \$200.000 millones, y la de apoyo a las exportaciones no tradicionales/financiación de exportaciones con USD\$100 millones (Programa de transformación productiva, 2015). En cambio, la línea destinada a las Mipymes, que debería ser una de las más importantes, tiene recursos por \$100.000 millones de pesos. Se observa también que solo una de las líneas de crédito, la de impulso al crecimiento extraordinario, está condicionada al cumplimiento de crecimiento, pero las otras no tienen ningún condicionamiento para el préstamo,

6 Hay un total de siete líneas: para la expansión internacional, para el desarrollo sostenible/modernización, para la eficiencia energética y energías renovables/modernización, para la inserción global/modernización exportadores, para el apoyo a las exportaciones no tradicionales/financiación de exportadores, para el fortalecimiento de cadenas productivas/financiar proyectos formales de encadenamiento y finalmente para el impulso del crecimiento extraordinario (Programa de transformación productiva, 2015).



por lo que no obliga a cumplir con metas, lo que podría generar mayor compromiso de parte de las empresas para mejorar su productividad.

El Programa de transformación productiva, creado en 2008 por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tenía como metas combatir la precariedad en infraestructura, mejorar la logística de comercialización por sector, resolver la baja disponibilidad del capital humano y aprovechar las cadenas globales de valor. Estas metas, a pesar de ser establecidas en 2008, no se han cumplido, y siguen siendo objetivos que hoy en día la Andi y Fedesarrollo identifican como prioritarios para el crecimiento de la industria.

Debido al objetivo de este documento con respecto a la inclusión productiva, es necesario analizar el caso del capital humano, en el cual se encuentran varios factores importantes que en la coyuntura del posacuerdo se vuelven prioritarios, por la proporción de fuerza laboral que quedaría disponible a partir del proceso de reinserción de exguerrilleros. De esta forma se identifica una serie de brechas que dificultan el aprovechamiento de capital humano, tales como la informalidad laboral y la escasez de capital humano para el sector productivo.

La informalidad laboral es un problema que en Colombia afecta la productividad significativamente, pues según McKinsey “un trabajador informal colombiano es 6% tan productivo como un trabajador formal de Estados Unidos, y un trabajador formal es un 20% tan productivo como un trabajador formal estadounidense” (Fedesarrollo, 2015). De hecho, en el Plan nacional de desarrollo se menciona un estudio presentado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que evidencia la relación inversa entre la informalidad y la productividad, en donde la industria está ubicada en casi un 40% de informalidad y en una muy baja productividad con 40 millones de pesos de valor agregado por trabajador, teniendo un valor agregado muy bajo, contrastado con el del sector de minas y energía, en el que el valor agregado por trabajador es de 350 millones de pesos (DNP, 2015).

En general, en Colombia la tasa de informalidad es alta, habiendo sido de 64,9% durante el trimestre marzo-mayo de 2015, y aun cuando disminuyó con respecto a 2007, cuando fue de 70% para el mismo periodo, sigue siendo alta (Fedesarrollo, 2015). Ahora bien, teniendo en cuenta la coyuntura del posacuerdo, disminuir la informalidad es una prioridad, puesto que constituye un riesgo que la fuerza laboral disponible después del proceso de desmovilización caiga en la informalidad. Actualmente, según la Agencia Colombiana para la Reintegración, de las 48.358 personas que ingresaron al programa de reintegración, 21.003 continúan en el proceso, y de ellas 51,56% están ocupadas en el sector informal y solo 21,82% en el formal. Este mismo comportamiento se ve en quienes ya culminaron el proceso de reintegración, de los que 51,06% están ocupados informalmente y 26,77% en el sector formal (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015). Es evidente entonces que la tendencia de quienes están en proceso de reintegración es hacia el sector informal, lo cual no es positivo en tanto el objetivo es, precisamente, garantizar los derechos laborales de las personas que se reintegran a la vida civil.

Cabe mencionar que el problema de la informalidad puede estar asociado al de la complejidad en la contratación, por lo que el gobierno nacional ha venido facilitando una solución con la resolución 1303/05, que definió la Planilla integrada de liquidación de aportes, Pila, la cual:

Facilita a los aportantes realizar los pagos a la seguridad social (pensiones, salud, riesgos profesionales), el Sena, el ICBF y las cajas de compensación familiar, a través de transferencias electrónicas. Este sistema evita el diligenciamiento de un formulario mensual, por un diligenciamiento electrónico que permite el pago integrado (Ministerio de Educación, 2015).

Según la Andi, es importante aprovechar totalmente la Pila, como una herramienta útil para obtener información respecto a la informalidad, puesto que un uso profundo de esta puede ayudar a confrontar la historia laboral de los aspirantes a trabajo y



a observar la evolución del empleo por sectores y regiones (Fedesarrollo, 2015). Esta fuente de información puede ser útil para el Ministerio del Trabajo en el diseño de políticas certeras que enfrenten la informalidad. De esta forma, según Fedesarrollo, el Ministerio se puede volver más eficiente institucionalmente, ampliando su capacidad de vigilancia, sobre todo en inspección de pequeñas empresas que comúnmente son las que contratan empleados de manera informal.

Otra de las brechas que es necesario solucionar de cara a un posacuerdo es la escasez de capital humano capacitado para las necesidades del sistema productivo. Esta preocupación se ve reflejada en la percepción de la Andi y en el Plan nacional de desarrollo, que reconoce la baja inversión privada en tecnología e innovación empresarial, necesarias para capacitar al personal y un factor crítico para la productividad. No obstante, es necesario resaltar la baja participación de la inversión pública en investigación y desarrollo, así como en actividades de ciencia y tecnología (Acti), un renglón en el que de 2003 a 2013 no hubo gran aumento de presupuesto, pues la inversión en Acti pasó de 0,414% del PIB en 2003 a 0,5% en 2013, y en I+D de 0,18% del PIB en 2003 a 0,22% en 2013 (DNP, 2015b). El bajo presupuesto que se destina a estas actividades afecta negativamente al desarrollo productivo, que va de la mano de la capacitación del capital humano, al evitar la creación de nuevos proyectos de innovación, así como ecosistemas de aprendizaje tales como oficinas de transferencia de tecnología y parques industriales, entre otros.

Las preocupaciones de la Andi y del gobierno nacional respecto a la capacitación de capital humano se deben al problema de escasez de talento humano en Colombia, pues según las conclusiones de la encuesta más reciente de Manpower Group, el país tiene 47% de escasez de talento humano, “donde el porcentaje de empleadores que señala una falta de talento aumenta en 10 puntos porcentuales con respecto al 2014” (Manpower Group, 2015: 14). Las áreas en donde los empleadores enfrentan más dificultad para cubrir los puestos son ingenieros y técnicos, volvién-

dose en una necesidad para el sistema productivo, y en específico para la industria, en la que este tipo de conocimientos son muy demandadas. Por tanto, la capacitación de capital humano es un asunto muy importante no solo en la coyuntura actual, sino de cara al posacuerdo, en el que el objetivo de inclusión productiva necesariamente debe tener una política persistente en todos los niveles de educación, guiado finalmente por lo que la industria necesita. Lo anterior teniendo en cuenta que a agosto de 2016, de las 48.358 personas que ingresaron al proceso de reintegración, 27,82% terminó sus estudios como bachiller, y 28,08% apenas tiene educación primaria (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015).

Es necesario destacar la necesidad de diferenciar las capacidades adquiridas y los perfiles ocupacionales de los excombatientes, al ser de esperarse que la mayoría apenas tienen educación primaria, lo que hará más difícil prepararlos para el empleo productivo en el sector industrial. Para ellos deberá contarse con programas de formación para el trabajo que no les signifiquen un periodo prolongado, de manera que puedan emplearse con prontitud y comenzar a generar ingresos dignos que los alejen de las alternativas ilegales y violentas.

Uno de los mayores cuellos de botella identificado en los programas de inclusión productiva en el país es la escasa asociatividad entre productores y emprendedores. En este sentido, es crucial fomentar la creación de organizaciones de productores, que pueden ser muy útiles y pertinentes para la población de excombatientes, pues la guerrilla le ha otorgado a sus integrantes un sentido de pertenencia e identidad que muy seguramente puede favorecer el hecho de que estos excombatientes se sientan atraídos por iniciativas de cooperación y solidaridad derivadas de las organizaciones⁷.

Respecto a la capacitación de capital humano, en el país existen múltiples iniciativas que tienen la reso-

7 Agradecemos a Consuelo Corredor por habernos indicado este punto.



lución de este problema como su prioridad, entre ellas las mesas sectoriales del Sena, los esfuerzos de capital humano del Programa de transformación productiva y las alianzas regionales de educación técnica y tecnológica impulsadas por el Ministerio de Educación. Existen también iniciativas para la recopilación de información frente a la materia, como la Encuesta de formación de capital humano del Dane y los estudios de prospectiva de demanda laboral del Ministerio del Trabajo. La Andi también ha mostrado su preocupación, al considerar que frena mucho la productividad de la rama industrial. De hecho, una de las iniciativas impulsadas recientemente por la Andi es el Empleo inclusivo, que se encuentra dentro de la Estrategia de competitividad inclusiva, en la cual se busca, justamente, que desde el sector privado se solvete la escasez de capital humano para la industria. Esta estrategia busca coordinar con las entidades gubernamentales y de cooperación el estudio en la educación para que sea pertinente y de calidad para lograr un enganche laboral dentro de las empresas en las que la Asociación actúa como mediador entre la demanda y la oferta laboral con el fin de lograr la inclusión.

La Andi da asimismo unos lineamientos claros respecto a lo que la rama industrial requeriría en materia de formación de capacidades de los empleados, puntos que se deben tener en cuenta para la fuerza laboral que va a estar disponible con la firma del acuerdo de paz, con el fin de procurar una inclusión que se vuelva viable en la medida que satisfaga la demanda del aparato productivo. De esta forma, la pertinencia educativa debe estar guiada por tres factores: la anticipación, la flexibilidad y la oportunidad (Fedesarrollo, 2015). La variable de la anticipación se refiere a la formación con visión de lo que van a ser los procesos productivos futuros, con el fin de tener personas formadas para procesos no obsoletos. Una manera directa para conseguir esto es generando un ambiente de innovación, sin el cual la previsión de los sistemas productivos sería imposible. La flexibilidad hace referencia a la necesidad de volver más fácil la adquisición de conocimientos a lo largo de todos los ciclos de aprendizaje, entendiendo que estos

duran toda la vida. La oportunidad se refiere al acceso a la educación, profesional o técnica (Fedesarrollo, 2015). Sobre este último punto conviene resaltar la importancia de las carreras técnicas, necesarias teniendo en cuenta que son las que más demanda el aparato productivo, después de la ingeniería, y teniendo en cuenta que hay una población potencial de 13.452 personas que tienen título de bachiller y que entraron al proceso de reintegración (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015).

Con el fin de alcanzar la pertinencia educativa propuesta por la Andi, es necesario trazar una hoja de ruta que comience con la recopilación completa de la información, y proceda con el diseño de planes de educación en concordancia con la vocación regional. En esa medida, es importante mencionar la metodología recientemente propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con el Consejo Privado de Competitividad y la CAF, con un enfoque “de abajo hacia arriba”, que incluye lineamientos para la identificación de brechas, la elaboración de planes de acción para el cierre de las mismas y lograr acuerdos institucionales. Esta metodología incluye una “indagación de las necesidades del sector privado en las regiones, para identificar los eventuales vacíos en materia de formación de perfiles y competencias” (PNUD, CPC y CAF, 2015). Estos lineamientos tuvieron en cuenta las agendas de productividad de las apuestas regionales como las iniciativas *cluster* en cuatro regiones, que sirvieron de insumo para crear los lineamientos.

Esta metodología del PNUD y el Consejo Privado de Competitividad es útil en iniciativas de *cluster* que pueden ser potenciales oportunidades para poblaciones en proceso de reintegración y cuyo nivel de educación es bajo. En esa medida, *cluster* de agroindustria que no demandan altos niveles de educación, o que son fácilmente capacitables, serían potenciales para la inclusión productiva. Actualmente, según la Red Cluster hay once de estas iniciativas en agroindustria, incluyendo del subsector lácteo, café y cacao, o de agricultura como insumos de agroindustria que necesariamente influyen en la dinámi-



ca del sector agroindustrial. Entre esas iniciativas se encuentran algunas que son más potenciales para la industria productiva. Así, por ejemplo, José Antonio Ocampo defiende la necesidad de la apuesta por insumos de agroindustria, ya que estos son importados y Colombia tiene la potencialidad para producirlos (*La República*, 2015).

Recomendaciones de políticas de desarrollo productivo en un escenario de posacuerdo

Una vez revisadas algunas de las políticas para el desarrollo productivo de los sectores primario y secundario, a continuación se presentan unas recomendaciones generales para que estas políticas provean oportunidades de inclusión productiva para la población desplazada y reinsertada en un escenario de posacuerdo:

- ◆ Dedicar más inversión pública a los pequeños propietarios y establecer la productividad como criterio básico de asignación de recursos.
- ◆ Impulsar la cobertura rural de los programas de educación flexible del Ministerio de Educación Nacional tales como la *escuela nueva* y *caminar en secundaria*, agregándoles componentes de proyectos pedagógicos productivos, de seguridad alimentaria, de formulación y creación de proyectos de apuestas productivas del territorio y de eficiencia productiva para lograr mayor cobertura y pertinencia de la educación al sistema productivo rural.
- ◆ Ampliar la provisión de asistencia técnica a todas las unidades de producción agropecuaria.
- ◆ Incrementar la capitalización del agro mediante créditos y ayudas para la adquisición de bienes de capital, en particular de maquinaria y equipo.
- ◆ Establecer mecanismos de transparencia y condicionar al criterio de productividad las ayudas del incentivo de capitalización rural de Finagro, con el fin de evitar la retención de rentas de parte de los grandes propietarios y generar equidad.
- ◆ Incentivar la participación privada en los proyectos de capitalización del agro, en particular en proyectos de infraestructura por medio de concesiones y de alianzas público-privadas.
- ◆ Incentivar la participación privada en los programas de desarrollo productivo que incluyan a población desplazada y reinsertada, con un modelo claro que establezca los pasos a seguir y delimite las formas en que los empresarios pueden articularse y beneficiarse de estos programas.
 - Uno de estos incentivos se puede dar dentro del Programa de transformación productiva, con las líneas de crédito del Plan de impulso a la productividad y el empleo, en el que se apoyen empresas que empleen y capaciten a desplazados o reinsertados. Se sugiere restar un poco el monto de ayuda a exportadores, sector en el que con mucha frecuencia los créditos no ayudan a su productividad.
- ◆ Asegurar la coordinación interinstitucional para el desarrollo de las políticas y programas de inclusión productiva para la población desplazada y reinsertada en el escenario de posacuerdo. En particular, articular las políticas y programas de desarrollo productivo con el Programa de generación de ingresos y empleabilidad y con los programas específicos dedicados a la población desplazada y excombatiente.
- ◆ Capacitar a la población desplazada y excombatiente en áreas que demande el sector productivo, particularmente el industrial (técnicos), de manera que se reduzca la actual escasez de capital humano. En este punto, la coordinación de los programas con los sectores empresariales es clave.
 - Diferenciar los perfiles ocupacionales de los excombatientes y proveer opciones de formación para el trabajo que no requieran periodos largos de tiempo para aquellos con niveles de escolaridad más bajos.



- ♦ Incrementar al menos a 2% del PIB la inversión pública en actividades de ciencia y tecnología y en investigación y desarrollo, como lo hacen los países menos desarrollados que hacen parte de la Oede (Chile y México, por ejemplo).
- ♦ Establecer mecanismos de buenas prácticas empresariales para reducir la informalidad y evitar que la población reinsertada caiga en condiciones laborales injustas que promuevan una recaída en la violencia.
- ♦ Conformar más iniciativas *cluster*, por ejemplo de producción de insumos para la agroindustria, que vinculen a población desplazada y reinsertada.
 - Para lograrlo puede haber una coordinación de la Red Cluster con el Plan de generación de ingresos y empleabilidad del Departamento para la Prosperidad Social, el cual puede transformar a personas desplazadas y excombatientes en capital humano útil para las cadenas productivas.
- ♦ Articular los programas de formación para el trabajo, la asistencia técnica, la financiación y la participación de empresarios para la generación de oportunidades de desarrollo productivo, con los perfiles regionales de productividad, de manera que se aprovechen las capacidades y potencialidades de las regiones y se asegure el desarrollo y la inclusión productiva mediante la consolidación de cadenas productivas regionales.
 - Fomentar entre los empresarios las compras inclusivas enfocadas en asegurar las ventas de la producción de campesinos y asociaciones que están siendo objeto de los programas de inclusión productiva.
 - Fomentar las órdenes de compra de largo plazo para asegurar la estabilidad de los ingresos de los productores más vulnerables⁸.
- ♦ Fomentar la asociatividad entre los excombatientes para fines de productividad e inclusión productiva, de manera que al aunar esfuerzos mejoren sus opciones de generación de ingresos y aumente la cohesión social que evite su recaída en actividades delictivas.

Referencias

Acnur. 2015. *Informe global 2015. Desplazados internos por conflicto y violencia*. 6 de mayo. Recuperado el 29 de noviembre de 2015: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/10060.pdf?view=1>

------. 2015. *Situación Colombia*. Recuperado el 30 de octubre de 2015: <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/>

Agencia Colombiana para la Reintegración. 2015. *La reintegración en cifras*. Recuperado el 6 de diciembre de 2015: http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/_layouts/15/xviewer.aspx?id=/es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%208%20-%20Ocupaci%C3%B3n.xlsx

Agrofuturo. n.d. *Agrofuturo*. Recuperado el 6 de febrero de 2016 de Nuestra empresa: <http://www.agrofuturo.com.co/index.php/agrofuturo/quienes-somos>

Andi. 2015. *Competitividad inclusiva*. http://www.andi.com.co/Gerencia%20Arquitectura%20Social%20-%20Fundacion%20ANDI/SiteAssets/Paginas/Pacto_Competitividad_Inclusiva/PRESENTACION%20PACTO%20POR%20LA%20COMPETITIVIDAD%20INCLUSIVA.pdf

Banco de Desarrollo de América Latina. 2013. *Inclusión productiva y desarrollo rural*. Recuperado el 15 de noviembre de 2015 de Serie Políticas públicas y transformación productiva: <http://publicaciones.caf.com/media/33351/inclusion-productiva.pdf>

Cepal. 2015. *Cepalstat*. Recuperado el 30 de octubre de 2015 de Colombia: perfil na-

8 Los autores agradecen a Camilo Montes por estas dos recomendaciones.



- cional sociodemográfico: http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=COL&idioma=spanish
- Contraloría General de la República. 2015. *Contraloría General de la República*. Agosto. Recuperado el 6 de febrero 2016, de Informe de auditoría Finagro (Vigencia fiscal 2014): <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/196973348/FINAGRO+-+FAG+.+2014.pdf/a8c04a7b-8344-4cc4-8cdf-086dc8294ea7?version=1.1>
- Corredor, Consuelo. 2014. "La reflexión y la práctica ética: imperativos en la formación y el ejercicio de la administración pública". Informe final entregado a la Escuela Superior de Administración Pública (Esap). Bogotá. Sin publicar, disponible de acuerdo con solicitud a la autora (ccorremar@yahoo.com).
- Dane. 2014. *Dane*. Recuperado el 20 de octubre de 2015, de Censo Nacional Agropecuario: <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>
- Departamento para la Prosperidad Social. 2015. *Sector de la inclusión social y reconciliación, Plan estratégico 2015*. Departamento para la Prosperidad Social. Bogotá.
- DNP. 2016. *Gestión de proyectos*. 16 de junio. Obtenido de agua potable y saneamiento rural. <file:///Gesti%C3%B3n+de+Proyectos+++DNP+DIEGO+POLANIA.pdf>
- . 2015. *Indicadores en ACTI y I+D*. DNP. Bogotá.
- . 2015. *Plan nacional de desarrollo 2015-2018*. DNP. Bogotá.
- . 2015. *Diagnóstico económico del campo colombiano*. Junio. DNP. Bogotá.
- . 2013. *Evolución de la industria en Colombia*. DNP. Bogotá.
- Eslava, M., M. Meléndez y G. Perry. 2015. *Notas de política*. Febrero. Recuperado el 6 de abril de 2016, de Notas sobre política de desarrollo productivo en Colombia: <http://www.colombia-competitiva.gov.co/prensa/informes/Notas-Políticas-Desarrollo-Productivo-SNCEl-2015.pdf>
- Fedesarrollo. 2015. *Estrategia para una nueva industrialización en Colombia*. Recuperado el 6 de diciembre de 2015, de Andi: <http://unatinmedios.com/andi/libro/index.php/prologo>
- Human Rights Watch. 2013. *Human Rights Watch*. Recuperado el 30 de octubre de 2015, de Informe mundial 2014: Colombia: <https://www.hrw.org/es/world-report/2014/country-chapters/260120>
- Manpower Group. 2015. *Encuesta de escasez de talento 2015*. Recuperado el 7 de diciembre de 2015, de 10 años encuesta de expectativa de empleo: http://www.manpowergroup.com.mx/uploads/estudios/Escasez_Talento_2015.pdf
- Ministerio de Agricultura. 2015. *Incentivo a la capitalización rural*. 3 de noviembre. Recuperado el 31 de enero de 2016, de www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/credito-agropecuario/Paginas/Incentivo-a-la-Capitalizacion-Rural-Programa-DRE-v2.aspx
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2015. *MINCIT*. 1 de de junio. Recuperado el 31 de enero de 2016, de Conozca los beneficios del Plan de impulso a la productividad y el empleo (Pipe): <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=33666>
- Ministerio de Educación. 2015. *Recaudo ley 21*. Recuperado el 6 de diciembre de 2015, de Pila: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-270404.html>
- Ministerio de Educación Nacional. 2009. *Fuentes de recursos-Sistema general de participaciones-Educación*. Julio. Obtenido de tipologías y asignación de recursos: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-198471_archivo_pdf10.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. 2014. *Caminar en secundaria*. 7 de abril. Obtenido de educación



- flexible: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-340093.html>
- . 2014. *Escuela nueva*. 26 de julio. Obtenido de educación flexible: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-340089.html>
- Ocampo, J. A. 2014. *Misión para la transformación del campo: saldar la deuda histórica con el campo*. Octubre. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- . 2015. "Cacao será un cultivo viable en zonas de conflicto": Jose Antonio Ocampo. 7 de diciembre. *La República*.
- Parra, Y. C. 2012. "Impacto de Programa generación de ingresos y empleabilidad en la superación de la pobreza extrema en Colombia". Tesis de maestría en comercio y finanzas internacionales. Universidad de Barcelona.
- PNUD, CPC y CAF. 2015. *Lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país*. Recuperado el 6 de diciembre de 2015, de: <http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/Pobreza/undp-co-lineamientocapacidades-2015.pdf>
- Presidencia de la República. 2015. *Presentación de impulso a la productividad y el empleo*. Junio. Recuperado en enero de 2016, de: www.mincit.gov.co
- ProColombia. 2015. *Documento Tres ejes Colombia*. Septiembre. ProColombia. Bogotá.
- Programa de Transformación Productiva. 2015. *Pipe 2.0-Plan de impulso a la productividad y el empleo*. Recuperado el 31 de enero de 2016, de: <https://www.ptp.com.co/contenido/contenido.aspx?conID=606&catID=643>
- Red Colectivos Culturales. 2015. *¿En qué lugar está mi patria?* 14 de septiembre. Recuperado el 29 de noviembre de 2015, de Desplazamiento forzado en Colombia: <http://www.website.losfunambulos.net/sites/default/files/FOROS.pdf>
- Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2014. *Misión para la transformación del campo*. Diciembre. Obtenido de Estrategia de implementación del programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial: http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1428698859ProgramadeDesarrolloRuralIntegralconEnfoqueTerritorial.pdf
- World Economic Forum. 2015. *Competitiveness Rankings*. Recuperado el 7 de diciembre de 2015, de World Economic Forum Competitiveness Report: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/>



Acerca de los autores

Germán Camilo Prieto. Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá).

María Camila Jiménez. Internacionalista, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá).

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15

www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, septiembre de 2016

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.