



OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA ONDRA

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA PROPUESTA DE LA SAC Y EL PND 2022-2026 **PROPUESTA 1 DE LA SAC: "La comida y los insumos del agro no se bloquean"** **Lo que propone la SAC**

La SAC propone que el próximo Plan Nacional de Desarrollo ordene al Gobierno presentar una ley estatutaria sobre protesta social, cuyo eje sea la protección del derecho humano a la alimentación durante bloqueos y movilizaciones. Además, plantea:

crear protocolos especiales de intervención de la Fuerza Pública;

crear instancias superiores de coordinación;

crear una Dirección Especializada de la Fiscalía para investigar y judicializar prioritariamente hechos ocurridos durante protestas que afecten el abastecimiento de alimentos.

¿Qué busca el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026?

El PND parte de un enfoque completamente distinto.

Su apuesta consiste en fortalecer:

la participación del campesinado;

el diálogo social;

la construcción de paz territorial;

la implementación de la Reforma Rural Integral;

la organización campesina;

el reconocimiento constitucional del campesinado.

El PND entiende que los conflictos rurales deben resolverse principalmente mediante presencia institucional, cumplimiento de acuerdos, inversión pública y participación comunitaria.

La propuesta de la SAC cambia completamente el enfoque.

En lugar de preguntarse por qué se producen los bloqueos, se concentra en cómo responder institucional y penalmente cuando estos ocurren.

Ese cambio de enfoque tiene profundas implicaciones políticas.

Contraste con el PND 2022-2026

Modelo del PND

Conflicto rural →

Diálogo →

Participación →

Cumplimiento de acuerdos →

Transformación territorial.



OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA ONDRA

Modelo SAC

Bloqueo →
Intervención estatal →
Fiscalía especializada →
Respuesta penal →
Protección de movilidad.

Ese cambio parece pequeño.

No lo es.

Significa pasar de un modelo preventivo a uno correctivo.

Y de un modelo político a uno predominantemente institucional.

Primera regresividad

Criminalización indirecta de la protesta campesina

La creación de una Dirección Especializada dentro de la Fiscalía constituye probablemente el aspecto más delicado de toda la propuesta.

¿Por qué?

Porque Colombia nunca ha tenido una Dirección Especializada para investigar:

incumplimientos de la Reforma Agraria;

despojo de tierras;

concentración ilegal de baldíos;

incumplimiento de acuerdos campesinos.

Sin embargo, sí se propone crear una Dirección Especializada para investigar hechos ocurridos durante protestas.

Ese solo hecho revela una prioridad institucional.

El Estado dedicaría recursos permanentes para perseguir conductas asociadas a la movilización social, pero no crea instituciones equivalentes para perseguir las causas estructurales que originan esas movilizaciones.

Desde la perspectiva del movimiento campesino esto representa una regresividad importante.

Segunda regresividad

Desplaza el centro del problema

El documento de la SAC parte de una premisa.

Los bloqueos afectan la alimentación.

Eso es cierto.

Pero omite una pregunta previa.

¿Por qué el campesinado bloquea?

**Campesinos vigilando el cumplimiento de sus derechos.
Territorio, organización y justicia agraria**



OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA ONDRA

En Colombia los grandes paros rurales históricamente han estado asociados con:

incumplimiento de acuerdos.

abandono estatal.

falta de vías.

ausencia de crédito.

importaciones.

concentración de la tierra.

incumplimiento de Reforma Agraria.

Es decir.

El bloqueo normalmente constituye la consecuencia.

No la causa.

La propuesta de la SAC prácticamente elimina esa discusión.

Y al hacerlo desplaza el centro del debate desde las causas estructurales hacia la respuesta policial y judicial.

Tercera regresividad

Riesgo para el reconocimiento constitucional del campesinado

El Acto Legislativo 01 de 2023 convirtió al campesinado en sujeto de especial protección constitucional.

Eso implica que el Estado debe facilitar:

participación;

incidencia;

organización;

representación.

Históricamente la movilización campesina ha sido uno de los principales mecanismos para alcanzar esos objetivos.

Sin las movilizaciones campesinas probablemente nunca habrían existido:

la Reforma Agraria;

las ZRC;

el reconocimiento constitucional;

la Comisión Mixta;

muchas políticas rurales.

La propuesta de la SAC puede generar un efecto inhibitorio.

No porque prohíba protestar.

Sino porque fortalece considerablemente la respuesta penal frente a conflictos sociales.

Desde el punto de vista constitucional esto puede producir un efecto de regresividad indirecta.

**Campesinos vigilando el cumplimiento de sus derechos.
Territorio, organización y justicia agraria**

Cuarta regresividad

El derecho humano a la alimentación aparece utilizado de manera parcial
Aquí aparece una contradicción.

La SAC invoca correctamente el derecho humano a la alimentación.

Pero lo utiliza exclusivamente para proteger:
la circulación.

No desarrolla ese mismo derecho cuando habla de:

acceso a la tierra.

producción campesina.

mercados campesinos.

compras públicas.

agricultura familiar.

soberanía alimentaria.

Es decir.

El derecho humano a la alimentación aparece principalmente como
fundamento para garantizar logística.

No como fundamento para fortalecer la producción campesina.

Ese uso parcial del derecho modifica profundamente su alcance.

Quinta regresividad

Se fortalece el aparato penal y no el diálogo rural

El Acuerdo Final de Paz parte de una idea distinta.

Los conflictos rurales deben resolverse fortaleciendo:

participación.

institucionalidad.

cumplimiento de acuerdos.

presencia estatal.

La propuesta de la SAC fortalece prioritariamente:

Fiscalía.

Fuerza Pública.

Coordinación institucional.

Respuesta frente a bloqueos.

No desarrolla mecanismos nuevos para prevenir los conflictos.

Solo desarrolla herramientas para enfrentarlos una vez ocurren.

Desde una perspectiva de paz territorial este constituye un cambio
importante de paradigma.

¿Quién gana?

Principalmente:

grandes cadenas logísticas.

exportadores.
transporte nacional.
grandes agroindustrias.
empresas altamente dependientes de corredores nacionales.

¿Quién puede verse afectado?

Paradójicamente.

El mismo campesinado.

Porque históricamente el principal instrumento de presión política del movimiento campesino colombiano ha sido precisamente la movilización social.

Una regulación excesivamente restrictiva podría disminuir considerablemente su capacidad de negociación frente al Estado.

Compatibilidad con el PND

Aspecto	Evaluación
Participación campesina	✗ Baja
Reforma Agraria	⚠ No contribuye
Derecho a la alimentación	⚠ Parcial
Acuerdo Final de Paz	⚠ Débil
Reconocimiento constitucional del campesinado	✗ Riesgo de regresividad

Nivel de regresividad ALTO

No porque garantice corredores alimentarios.

Eso resulta legítimo.

El problema radica en que la solución propuesta fortalece prioritariamente mecanismos penales e institucionales de control sobre la protesta, sin desarrollar con igual intensidad mecanismos destinados a resolver las causas estructurales de los conflictos rurales.

Desde la perspectiva del PND 2022-2026, del Acto Legislativo 01 de 2023 y del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, la propuesta representa una regresión en el enfoque de gestión del conflicto rural, pues desplaza el énfasis desde la participación, el diálogo y la transformación territorial hacia la seguridad, la judicialización y el control institucional. Ese cambio puede afectar de manera especial al movimiento campesino, cuya capacidad histórica de incidencia ha dependido en gran medida de la movilización social.

PROPUESTA 2. Contrato agropecuario y jornal agropecuario

Lo que propone la SAC

Crear un contrato especial para labores rurales transitorias, estacionales, continuas o discontinuas, incluso para varios empleadores durante una misma jornada. Solo después de 27 semanas continuas con el mismo empleador se presumiría un contrato indefinido. Además, el jornal incluiría salario y un factor prestacional, con cotizaciones proporcionales al tiempo trabajado.

Contraste con el PND 2022-2026 y los derechos conquistados

El PND 2022-2026 y el reconocimiento constitucional del campesinado apuntan a superar la precariedad histórica del trabajo rural. La propuesta de la SAC, en cambio, parte de que la informalidad se resuelve flexibilizando el vínculo laboral.

El Riesgo de regresividades que se legalice como normal aquello que hasta ahora se reconoce como precariedad:

empleo fragmentado;

múltiples empleadores;

baja estabilidad;

cotización parcial;

dificultad para completar semanas de pensión;

escasa capacidad de reclamar derechos.

La figura puede ser usada legítimamente por una familia campesina durante una cosecha, pero el texto no diferencia suficientemente entre esa familia y una gran agroindustria. Esto permitiría que empresas con necesidades permanentes de personal fraccionen la contratación por ciclos, contratistas o temporadas.

Riesgo de regresividad: ALTO.

Principal afectación: trabajadores rurales y jornaleros.

Beneficiarios principales: empleadores que reducirían costos y responsabilidades laborales.

Valoración: ● Regresiva si no incorpora responsabilidad solidaria, inspección rural efectiva, prohibición de sustituir empleos permanentes y subsidios estatales diferenciados para pequeños productores.

PROPUESTA 3. Formación a la medida para el empleo en el agro

Lo que propone la SAC

Destinar prioritariamente los recursos parafiscales aportados por empleadores agropecuarios a programas de formación continua especializada diseñados con participación de los gremios productivos. El

propósito es ajustar la formación del SENA a las necesidades empresariales del sector.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND promueve educación rural, capacidades territoriales, economía campesina, transición productiva y reconocimiento de saberes propios. La propuesta de la SAC concentra la formación en las necesidades de competitividad de las empresas y los gremios.

El problema no es capacitar para el empleo. El Riesgo aparece cuando: los gremios empresariales definen las prioridades;

los saberes campesinos quedan subordinados;

se reduce la formación para asociatividad, agroecología, transformación comunitaria y autonomía productiva;

recursos públicos o parafiscales terminan orientados a necesidades particulares de las empresas.

Riesgo de regresividad: MEDIO.

Valoración: ● Puede aceptarse solo si organizaciones campesinas, sindicatos rurales, mujeres y jóvenes participan en igualdad de condiciones y si se protege la formación para la economía campesina, familiar, étnica y comunitaria.

PROPUESTA 4. “La justicia es con jueces”

Lo que propone la SAC

Que procesos como recuperación de baldíos, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación, reversión, revocatoria y caducidad de adjudicaciones sean resueltos por tribunales agrarios y no administrativamente por la ANT. La SAC presenta esta modificación como garantía del debido proceso y desarrollo de la Jurisdicción Agraria.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND fortaleció la capacidad administrativa de la ANT para acelerar la Reforma Agraria y resolver procedimientos históricamente represados. La SAC propone trasladar nuevamente esas decisiones a procesos judiciales.

Aunque la garantía judicial es legítima, el efecto práctico podría ser:

- mayor duración de los procedimientos.
- aumento de litigios.
- mayores costos para campesinos y Estado.
- retraso en la recuperación de baldíos.
- debilitamiento operativo de la ANT.
- menor cumplimiento de metas del Fondo de Tierras.

La propuesta utiliza la Jurisdicción Agraria para limitar a la administración agraria, cuando ambas deberían ser complementarias: la ANT ejecuta la política y los jueces controlan la legalidad y resuelven controversias.

Riesgo de regresividad: ALTO.

Principal afectación: campesinos sin tierra, ocupantes históricos y beneficiarios de Reforma Agraria.

Beneficiarios principales: propietarios y ocupantes de grandes extensiones con capacidad de sostener litigios prolongados.

Valoración: ● Puede vaciar de eficacia la Reforma Agraria sin derogarla formalmente.

PROPUESTA 5. Formación especializada para jueces agrarios

Lo que propone la SAC

Fortalecer la capacitación técnica y jurídica de jueces y magistrados encargados de la Jurisdicción Agraria.

Contraste con el PND 2022-2026

Esta propuesta es compatible con la creación de una jurisdicción especializada. Una justicia agraria sin formación sobre baldíos, campesinado, enfoque territorial, género, derechos étnicos, función social de la propiedad y Reforma Rural Integral podría reproducir el formalismo de la justicia civil.

El Riesgo no está en formar jueces, sino en que la formación sea orientada predominantemente por la defensa de la propiedad privada empresarial y no por el conjunto del orden constitucional agrario.

Riesgo de regresividad: BAJO, condicionado.

Valoración: ● Positiva si incluye derechos campesinos, Acuerdo de Paz, enfoque étnico, función social y ecológica de la propiedad y acceso material a la justicia.

PROPUESTA 6. Saneamiento automático de predios adquiridos por la ANT

Lo que propone la SAC

Permitir que la ANT sanee automáticamente problemas de tradición, falsas tradiciones, sucesiones no liquidadas y errores en títulos cuando compre predios para la Reforma Agraria. La propuesta incluye verificaciones sobre restitución de tierras y medidas de protección.

Contraste con el PND 2022-2026

Esta propuesta facilita directamente la compra y dotación de tierras, pues elimina obstáculos registrales que hoy retrasan las adquisiciones.

No es regresiva por sí misma. Puede fortalecer la ejecución del PND, siempre que no borre derechos de víctimas, herederos, ocupantes, comunidades étnicas o terceros de buena fe.

Riesgo de regresividad: BAJO.

Valoración: ● Compatible y potencialmente favorable a la Reforma Agraria, con controles estrictos de restitución, consulta y publicidad.

PROPUESTA 7. Derogar partes del Decreto 033 de 2025

Lo que propone la SAC

Derogar los artículos 2, 3 y 6 del Decreto 033 de 2025. La SAC sostiene que el Gobierno excedió su potestad reglamentaria al permitir que, ante falta de acuerdo en la compra, se pudiera avanzar hacia expropiación y al crear una opción privilegiada de compra sobre predios mayores de dos UAF en núcleos de Reforma Agraria.

Contraste con el PND 2022-2026

El artículo 62 del PND buscó agilizar la adquisición voluntaria de tierras. El Decreto 033 amplió la capacidad estatal para intervenir en mercados de tierras priorizados. La derogatoria propuesta por la SAC reduciría esa capacidad.

El efecto político sería:

devolver mayor poder de negociación al propietario;

limitar la adquisición estatal en zonas prioritarias;

dificultar la conformación de núcleos territoriales de Reforma Agraria;

hacer depender el proceso casi exclusivamente de la voluntad de venta;

reducir herramientas para cumplir el acceso progresivo a la tierra.

Puede existir una discusión jurídica válida sobre reserva de ley y potestad reglamentaria. Pero desde el análisis de resultados, la propuesta debilita uno de los instrumentos contruidos para acelerar la Reforma Agraria.

Riesgo de regresividad: MUY ALTO.

Beneficiarios principales: grandes propietarios ubicados en núcleos de Reforma Agraria.

Principal afectación: campesinos sin tierra, mujeres rurales y organizaciones aspirantes a dotación.

Valoración: ● Es una de las propuestas más regresivas del documento.

PROPUESTA 8. “La seguridad alimentaria no discrimina formas de producción”

Lo que propone la SAC

Ordenar que las políticas rurales protejan todas las formas de producción agropecuaria y que una ley estatutaria sobre el derecho a la alimentación

se construya mediante consenso con agroindustria, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. El documento afirma que todas las actividades agropecuarias deberían desarrollarse sin restricciones por contribuir a la producción y al acceso a alimentos.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND no prohíbe la producción empresarial. Lo que hace es introducir prioridades diferenciadas para campesinado, agricultura familiar, agroecología, protección de suelos alimentarios y derecho a la alimentación.

La expresión “todas las formas de producción” parece neutral, pero puede utilizarse para:

- eliminar acciones afirmativas campesinas;
- equiparar grandes agroindustrias con pequeños productores;
- cuestionar restricciones ambientales o territoriales;
- debilitar la agroecología como política prioritaria;
- desplazar la soberanía alimentaria por una noción puramente productivista;
- convertir a empresas y gremios en interlocutores principales de la ley estatutaria.

La igualdad formal entre actores profundamente desiguales produce desigualdad material. El campesinado fue reconocido como sujeto de especial protección precisamente porque no se encuentra en las mismas condiciones que una gran empresa.

Riesgo de regresividad: ALTO.

Valoración: ● La coexistencia productiva es válida, pero no puede utilizarse para eliminar la protección reforzada del campesinado ni las restricciones ambientales y alimentarias al uso del suelo.

PROPUESTA 9. Territorialidades campesinas

Lo que propone la SAC

Modificar el artículo 359 del PND para exigir que la identificación, reconocimiento y constitución de territorialidades campesinas garantice participación de todos los actores públicos y privados, así como propiedad privada, derechos adquiridos y buena fe.

Contraste con el PND 2022-2026

El artículo 359 fue concebido para reconocer territorialidades campesinas como parte de la nueva arquitectura de derechos. La propuesta de la SAC introduce a “todos los actores privados” dentro de un proceso cuyo sujeto principal debía ser el campesinado.

Esto puede producir:

poder de veto de propietarios y empresas;
dilación en la constitución de TECAM;
subordinación del derecho campesino a intereses privados;
transformación de un proceso de reconocimiento en una negociación con terceros;
debilitamiento de la autonomía y participación campesina.

La propiedad privada ya se encuentra constitucionalmente protegida y los TECAM no constituyen título colectivo ni eliminan derechos adquiridos. Repetir esas garantías dentro del artículo puede parecer inocuo, pero políticamente busca convertirlas en límite central del reconocimiento territorial.

Riesgo de regresividad: MUY ALTO.

Valoración: ● Reduce el alcance del artículo 359 y puede paralizar las territorialidades campesinas mediante la intervención de actores con mayor poder económico.

PROPUESTA 10. Retorno al enfoque tradicional del catastro multipropósito

Lo que propone la SAC

Revertir o limitar el enfoque del PND que permitió actualizaciones masivas de avalúos, recuperando un catastro que integre dimensiones físicas, jurídicas y económicas y no se concentre en recaudo tributario.

Contraste con el PND 2022-2026

Esta propuesta tiene dos caras.

Puede proteger a pequeños propietarios frente a aumentos abruptos del impuesto predial. Pero también puede ralentizar la actualización catastral de grandes predios históricamente subvalorados y debilitar el carácter redistributivo del impuesto rural.

Sin enfoque diferencial, una misma crítica al catastro puede terminar protegiendo tanto a una parcela campesina como a una hacienda improductiva de miles de hectáreas.

Riesgo de regresividad: MEDIO.

Valoración: ● Debe distinguir pequeña propiedad campesina de gran propiedad y mantener tarifas progresivas, topes de incremento y protección a quienes tienen baja capacidad de pago.

Balance parcial de las primeras diez propuestas

Propuesta	Riesgo de regresividad
Protesta y bloqueos	Alto
Contrato y jornal agropecuario	Alto

Propuesta	Riesgo de regresividad
Formación para el empleo	Medio
Procesos agrarios solo con jueces	Alto
Formación de jueces	Bajo
Saneamiento automático	Bajo
Derogatoria del Decreto 033	Muy alto
Igualdad entre formas productivas	Alto
Territorialidades campesinas	Muy alto
Catastro multipropósito	Medio

De estas primeras diez, seis presentan Riesgo de regresividad altos o muy altos para los derechos campesinos, dos requieren modificaciones importantes y dos pueden fortalecer la Reforma Agraria con salvaguardas. El patrón es claro: las propuestas más regresivas son aquellas que reducen capacidades de la ANT, fortalecen la posición de grandes propietarios, diluyen la protección diferenciada del campesinado o subordinan las territorialidades a la participación de actores privados.

PROPUESTA 11. Geovisor del Campo y priorización del Sistema de Administración del Territorio (SAT)

Lo que propone la SAC

La SAC propone priorizar el Sistema de Administración del Territorio (SAT) en las zonas rurales mediante la creación de un Geovisor del Campo, con información catastral, jurídica, productiva y ambiental integrada, de acceso público y alimentada por las entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y del Sistema Nacional Ambiental. También plantea que cada entidad asigne recursos permanentes para su funcionamiento.

Contraste con el PND 2022-2026

En este caso no existe una contradicción directa con el PND. El propio SAT fue creado por la Ley 2294 de 2023 (PND), y la SAC propone acelerar su implementación.

Sin embargo, el análisis debe ir más allá.

El Riesgo no está en el geovisor como herramienta tecnológica.

El Riesgo consiste en qué información priorizará y para qué decisiones será utilizada.

Si el SAT se convierte principalmente en un instrumento para otorgar seguridad jurídica a la inversión privada, perdiendo su función de apoyar la Reforma Agraria, el catastro multipropósito, la formalización y la

planificación territorial, terminaría alterando el propósito con el que fue concebido en el PND.

Riesgo de regresividad

BAJO

El instrumento puede fortalecer la Reforma Agraria siempre que la información sirva también para:

identificar tierras para redistribución;

apoyar territorialidades campesinas;

fortalecer APPA y demás instrumentos de ordenamiento;

facilitar acceso a información por organizaciones campesinas.

Valoración: ● Compatible, condicionado al mantenimiento del enfoque redistributivo del SAT.

PROPUESTA 12. Distritos de riego

Lo que propone la SAC

Fortalecer la inversión nacional en adecuación de tierras y distritos de riego, simplificando procedimientos administrativos y aumentando la infraestructura hidráulica para la producción agropecuaria.

El PND también reconoce que la adecuación de tierras constituye un componente esencial de la Reforma Agraria.

La diferencia aparece en la priorización.

El Gobierno plantea orientar buena parte de esa infraestructura hacia la Economía Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria.

La SAC no establece criterios diferenciales.

Habla del sector agropecuario en conjunto.

Esto puede parecer una diferencia menor.

No lo es.

En Colombia los grandes proyectos de riego históricamente han terminado concentrándose en regiones con mayor capacidad empresarial y mayor influencia política.

Si el nuevo Plan Nacional de Desarrollo elimina criterios de priorización campesina, una parte significativa de los recursos públicos podría terminar financiando infraestructura para grandes unidades productivas.

Riesgo de regresividad

MEDIO

No porque construir distritos de riego sea negativo.

Sino porque desaparece el enfoque diferencial construido por el PND.

Valoración: ● Compatible únicamente si la inversión prioriza beneficiarios de Reforma Agraria, asociaciones campesinas y agricultura familiar.

PROPUESTA 13. Bioeconomía

Lo que propone la SAC

Adoptar un Plan Nacional de Bioeconomía para el sector agropecuario como eje de investigación, innovación y aprovechamiento sostenible de biomasa y recursos biológicos.

Contraste con el PND 2022-2026

Aquí no existe una contradicción estructural.

El PND también impulsó bioeconomía, transición energética y producción sostenible.

El problema aparece cuando el documento de la SAC concentra la bioeconomía alrededor de cadenas agroindustriales y de la competitividad sectorial.

El PND buscaba que la transición tecnológica beneficiara también:

economías campesinas;

asociaciones;

productores familiares;

sistemas agroecológicos.

Si la bioeconomía termina orientándose principalmente mediante incentivos a grandes empresas, puede profundizar brechas tecnológicas existentes.

Riesgo de regresividad

BAJO

No existe regresividad directa.

El Riesgo dependerá de la distribución de incentivos públicos.

Valoración: ● Compatible con el PND siempre que incorpore acceso preferente para organizaciones campesinas.

PROPUESTA 14. Economía circular, biogás y biometano

Lo que propone la SAC

Declarar el biogás y el biometano energéticos estratégicos, promover incentivos tributarios, financieros y regulatorios y establecer metas nacionales de producción utilizando biomasa y residuos agroindustriales.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND también impulsa transición energética.

Sin embargo, la propuesta de la SAC prioriza el aprovechamiento de residuos agroindustriales.

Esto puede favorecer especialmente sectores con grandes volúmenes de biomasa (caña, palma, porcicultura, avicultura).

No desarrolla mecanismos para que pequeños productores participen de esos incentivos.

Existe el Riesgo de repetir un patrón conocido:

los subsidios ambientales terminan concentrándose en grandes empresas que ya poseen capacidad de inversión.

Riesgo de regresividad

MEDIO

No por el contenido energético.

Sino porque no incorpora acciones afirmativas para pequeños productores.

Valoración: ● Requiere reservar líneas especiales para asociaciones campesinas y proyectos comunitarios de energía.

PROPUESTA 15. Ciencia, tecnología e innovación "peso por peso"

Lo que propone la SAC

Que, por cada peso invertido por el sector privado en investigación agropecuaria, el Estado aporte como mínimo otro peso mediante recursos públicos de ciencia y tecnología, especialmente del Sistema General de Regalías.

Contraste con el PND 2022-2026

A primera vista parece una medida positiva.

Pero existe un problema estructural.

¿Quién tiene capacidad para invertir previamente?

Las grandes empresas.

Los gremios.

Los centros privados.

Las cadenas exportadoras.

Las organizaciones campesinas difícilmente cuentan con recursos suficientes para aportar previamente montos significativos.

En consecuencia, un esquema "peso por peso" puede terminar concentrando recursos públicos donde ya existe inversión privada.

El Estado dejaría de orientar directamente prioridades científicas.

Passaría parcialmente a seguir la capacidad de inversión del sector privado.

Esto puede reducir recursos destinados a:

semillas campesinas;

agroecología;

investigación participativa;

tecnologías apropiadas para agricultura familiar.

Riesgo de regresividad

ALTO

Porque modifica el criterio de asignación del presupuesto público.

El PND busca cerrar brechas.

La propuesta de la SAC puede ampliarlas.

Valoración: ● Debe reemplazarse por un sistema con cupos específicos para investigación campesina, universidades públicas y organizaciones rurales.

Balance de las propuestas 11 a 15

Propuesta	Riesgo de regresividad
Geovisor del Campo	● Bajo
Distritos de riego	● Medio
Plan Nacional de Bioeconomía	● Bajo
Biogás y biometano	● Medio
Ciencia e innovación "peso por peso"	● Alto

Análisis del bloque

A diferencia del primer eje del documento, este bloque no intenta desmontar directamente la Reforma Agraria. La estrategia es distinta: reorientar el gasto público y la política de innovación hacia esquemas donde la inversión privada se convierte en el principal criterio de priorización.

El principal Riesgo de no consiste en eliminar programas campesinos, sino en hacer que los recursos públicos sigan la capacidad de inversión empresarial, debilitando el enfoque redistributivo incorporado por el PND 2022-2026. Esa diferencia puede parecer técnica, pero tiene efectos profundos sobre quién accede a infraestructura, innovación y apoyo estatal.

PROPUESTA 16. Reforma al Seguro Agropecuario

Lo que propone la SAC

La SAC propone reformar el Sistema Nacional de Riesgo de Agropecuarios para ampliar la cobertura de los seguros, simplificar el acceso, aumentar los incentivos estatales y fortalecer instrumentos financieros que protejan la producción frente a Riesgo de r climáticos, sanitarios y de mercado. El documento plantea que el esquema actual resulta insuficiente para responder a la creciente variabilidad climática y a las pérdidas que enfrenta el sector agropecuario.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND reconoce el cambio climático como uno de los principales Riesgo de para la producción de alimentos y plantea fortalecer instrumentos de gestión del Riesgo de regresividad, especialmente para pequeños productores y la Economía Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria.

La diferencia aparece nuevamente en el sujeto beneficiario. Mientras el PND incorpora un enfoque diferencial para pequeños productores y beneficiarios de la Reforma Agraria, la propuesta de la SAC habla del sector agropecuario en términos generales. Esta diferencia tiene enormes implicaciones presupuestales. En Colombia, quienes más utilizan seguros agropecuarios suelen ser precisamente quienes tienen mayor acceso al crédito formal y capacidad financiera para cumplir los requisitos exigidos por las aseguradoras. Si la ampliación de subsidios no incorpora criterios diferenciales, una parte significativa de los recursos públicos terminaría financiando pólizas para medianos y grandes productores, mientras el campesinado seguiría enfrentando enormes barreras de acceso.

Riesgo de regresividad

MEDIO

No porque fortalecer el seguro agropecuario sea negativo. Lo regresivo sería eliminar la priorización campesina construida durante el PND.

Valoración

● Compatible únicamente si: los subsidios se concentran prioritariamente en pequeños productores, Campesinos, beneficiarios de Reforma Agraria, mujeres rurales; comunidades étnicas y organizaciones campesinas. De lo contrario, el subsidio terminaría financiando principalmente a quienes ya poseen mejores condiciones de acceso al sistema financiero.

PROPUESTA 17. Comercio exterior agropecuario

Lo que propone la SAC

La SAC plantea fortalecer la política comercial internacional mediante una estrategia orientada a eliminar barreras sanitarias, ampliar mercados de exportación, fortalecer la diplomacia sanitaria y mejorar la competitividad internacional del sector agropecuario.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND reconoce la importancia de las exportaciones.

Sin embargo, establece un equilibrio entre:

seguridad alimentaria;

abastecimiento interno;

fortalecimiento de economías campesinas;

diversificación productiva.

La SAC centra el análisis principalmente sobre competitividad internacional. Aquí aparece una diferencia política importante.

El documento prácticamente no desarrolla mecanismos para garantizar que el incremento de exportaciones beneficie también a la agricultura campesina.

Existe un Riesgo de regresividad histórico.

Colombia ha vivido procesos donde el crecimiento exportador coexistió con:

- pobreza rural;
- concentración de tierras;
- importación masiva de alimentos;
- debilitamiento de mercados campesinos.

El simple aumento de exportaciones no garantiza desarrollo rural inclusivo.

Riesgo de regresividad

MEDIO

No por promover exportaciones.

Sino porque desaparece el enfoque de soberanía alimentaria y abastecimiento territorial que incorpora el PND.

Valoración: ● Compatible únicamente si las políticas comerciales protegen simultáneamente:

- producción nacional de alimentos;
- mercados campesinos;
- compras públicas locales;
- agricultura familiar.

PROPUESTA 18. Crédito agropecuario

Lo que propone la SAC

La SAC propone ampliar el acceso al crédito mediante ajustes regulatorios, fortalecimiento de FINAGRO, instrumentos financieros más flexibles y mecanismos para incrementar la inversión privada en el sector agropecuario.

Contraste con el PND 2022-2026

El crédito constituye uno de los mayores cuellos de botella del campo colombiano.

Aquí nuevamente la diferencia no está en el objetivo.

Está en la distribución.

El PND creó líneas especiales para:

Economía Campesina, Reforma Agraria, asociaciones campesinas,

Mujeres rurales, jóvenes.

La SAC habla del sector agropecuario de manera general.

Cuando no existen acciones afirmativas, quienes poseen mejores garantías hipotecarias, historial financiero y capacidad empresarial terminan capturando la mayor parte del crédito subsidiado.

La experiencia colombiana demuestra precisamente eso.

Los recursos públicos destinados al crédito rural históricamente han beneficiado desproporcionadamente a productores con mayor escala empresarial.

Riesgo de regresividad

ALTO

Porque puede eliminar la focalización diferencial construida durante el PND.

Valoración: ● El acceso al crédito debe mantenerse con criterios de discriminación positiva hacia campesinos, víctimas, mujeres rurales y beneficiarios de Reforma Agraria.

PROPUESTA 19. Presupuesto agropecuario

Lo que propone la SAC

Incrementar progresivamente el presupuesto destinado al sector agropecuario y garantizar mayor estabilidad de la inversión pública rural.

Contraste con el PND 2022-2026

Esta propuesta coincide ampliamente con el PND.

Durante décadas el presupuesto agrícola colombiano ha sido insuficiente.

Sin embargo.

El análisis nuevamente debe preguntarse:

¿Para quién aumentará ese presupuesto?

El documento no incorpora criterios claros de distribución.

Un incremento presupuestal sin enfoque diferencial podría beneficiar principalmente:

- infraestructura exportadora;
- incentivos empresariales;
- grandes cadenas productivas.
- No necesariamente fortalecería la Reforma Agraria.

Riesgo de regresividad

BAJO

El problema no está en aumentar el presupuesto.

Está en su asignación.

Valoración: ● Compatible siempre que el incremento preserve los programas dirigidos al campesinado y no sustituya recursos destinados a la Reforma Agraria.

PROPUESTA 20. Trazador presupuestal agropecuario

Lo que propone la SAC

Crear un mecanismo que permita identificar y hacer seguimiento a los recursos públicos destinados al sector agropecuario.

Contraste con el PND 2022-2026

Esta propuesta merece una reflexión política importante.

El PND creó un Trazador Presupuestal para el Campesinado, precisamente para visibilizar cuánto invierte realmente el Estado en el cumplimiento del nuevo mandato constitucional.

La propuesta de la SAC desplaza nuevamente el sujeto.

Pasa del campesinado.

Al sector agropecuario.

Ese cambio semántico parece menor pero No lo es.

Porque un trazador del sector agropecuario puede contabilizar recursos destinados a:

- grandes empresas;
- agroindustria;
- exportaciones;
- infraestructura empresarial.

Mientras que el trazador campesino permite medir específicamente el cumplimiento de las obligaciones constitucionales frente al campesinado.

Eliminar ese enfoque diferenciado dificultaría el control ciudadano sobre el cumplimiento del Acto Legislativo 01 de 2023.

Riesgo de regresividad

MUY ALTO

No por crear un trazador.

Sino por sustituir el trazador campesino construido por el PND.

Valoración: ● La propuesta representa un Riesgo de regresividad de invisibilización presupuestal del campesinado y de debilitamiento de uno de los principales instrumentos de seguimiento al cumplimiento de sus derechos constitucionales.

Balance de las propuestas 16 a 20

Propuesta

Seguro agropecuario

Comercio exterior

Crédito agropecuario

Riesgo de regresividad

● Medio

● Medio

● Alto

Propuesta

Riesgo de regresividad

Incremento del presupuesto

● Bajo

Trazador presupuestal agropecuario

● Muy alto

Análisis del bloque

Este conjunto de propuestas revela con mayor claridad la diferencia estructural entre el PND y la agenda de la SAC.

El PND construye instrumentos diferenciados para cumplir obligaciones constitucionales específicas con el campesinado.

La SAC sustituye progresivamente ese enfoque por políticas dirigidas al conjunto del sector agropecuario.

Ese cambio tiene una consecuencia política de gran importancia.

El campesinado deja de aparecer como sujeto de especial protección constitucional y vuelve a convertirse en un actor más dentro del mercado agropecuario.

Desde la perspectiva del principio de progresividad y no regresividad, este desplazamiento representa uno de los Riesgo de más relevantes del documento, porque no elimina formalmente los derechos conquistados, pero reduce los instrumentos mediante los cuales esos derechos pueden hacerse efectivos.

PROPUESTA 21. Mujeres rurales

Lo que propone la SAC

El quinto eje del documento incorpora medidas para promover la participación de las mujeres rurales mediante incentivos en contratación pública, programas de capacitación y fortalecimiento empresarial femenino. El documento reconoce brechas importantes en empleo, acceso a servicios y protección social para las mujeres del campo.

Contraste con el PND 2022-2026

Este es uno de los apartados donde existe menor contradicción con el PND.

Sin embargo, la diferencia es profunda.

El PND entiende a las mujeres rurales como sujetas de derechos, vinculando su situación con:

- acceso a tierra.
- Reforma Agraria.
- participación política.
- economía del cuidado.
- autonomía económica.

- acceso preferente a proyectos productivos.

La SAC concentra sus propuestas principalmente en empleo y emprendimiento.

Es decir.

El problema de las mujeres rurales deja de ser estructural.

Pasa a convertirse principalmente en un problema de inserción económica.

Eso reduce considerablemente el alcance transformador construido durante el PND.

Riesgo de regresividad

MEDIO

No porque las medidas sean negativas.

Sino porque desaparecen elementos centrales como:

- acceso preferente a tierra.
- redistribución de activos.
- enfoque de derechos.

Valoración: ● Compatible únicamente si mantiene las acciones afirmativas para mujeres beneficiarias de Reforma Agraria.

PROPUESTA 22. Consejo Rector de Política Rural Agropecuaria

Lo que propone la SAC

Crear un Consejo Rector como máxima instancia de orientación de la política rural, presidido por el presidente de la República e integrado por ministros, DNP, representantes territoriales, un delegado gremial, un representante de la economía campesina, uno indígena y uno de comunidades negras. La ANT, Invías y otras entidades participarían con voz, pero sin voto.

Contraste con el PND 2022-2026 2022-2026

El PND fortaleció el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria y la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos. Estas instancias parten de que la Reforma Agraria y los derechos campesinos deben tener una institucionalidad específica.

El Consejo propuesto por la SAC podría colocarse por encima de esas instancias y reordenar la política rural alrededor de una gobernanza donde los ministerios y los sectores productivos tengan mayor peso. Aunque incluye un representante de la economía campesina, uno solo no refleja la pluralidad del campesinado ni sustituye la participación paritaria construida en la Comisión Mixta.

Además, resulta preocupante que la ANT, principal ejecutora de la Reforma Agraria tenga voz pero no voto, mientras un representante gremial sí participa con capacidad decisoria.

Posible regresividad

Reduce el protagonismo político de la Comisión Mixta.

Puede subordinar la Reforma Agraria a una política sectorial general.

Equipara la representación empresarial con la campesina, a pesar de la protección constitucional diferenciada.

Debilita el papel decisorio de la ANT.

Riesgo de regresividad: ALTO.

Valoración: ● Solo sería aceptable si reconoce expresamente la autonomía y prevalencia funcional de la Comisión Mixta en asuntos campesinos, amplía la representación campesina y otorga voto a la ANT y la ADR.

PROPUESTA 23. Programa “Vías para conectar al campo”

Lo que propone la SAC

Crear un Plan Maestro Vial de la Red Terciaria con horizonte de doce años, priorizando inversiones según producción agrícola, pecuaria, pesquera, forestal, acuícola y potencial agroturístico. También incorpora fortalecimiento técnico de municipios y participación del sector productivo.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND y el programa Caminos Comunitarios para la Paz Total impulsaron vías rurales con participación de juntas de acción comunal, organizaciones populares y comunidades territoriales. La propuesta de la SAC cambia el criterio principal: de cierre de brechas, construcción de paz y participación comunitaria hacia productividad agropecuaria.

La infraestructura puede beneficiar al campesinado, pero priorizar únicamente áreas con mayores niveles productivos puede excluir territorios: afectados por el conflicto;

con agricultura campesina de baja capitalización;

donde se desarrolla la Reforma Agraria;

con altos niveles de pobreza;

sin producción consolidada precisamente por falta de vías.

Además, “asegurar la participación del sector productivo” no equivale a garantizar participación vinculante de organizaciones campesinas.

Posible regresividad

No está en construir vías, sino en sustituir el enfoque territorial y comunitario del PND por uno basado en productividad ya existente. Los territorios más

abandonados podrían quedar relegados porque todavía no muestran altos indicadores productivos.

Riesgo de regresividad: MEDIO.

Valoración: ● Debe incorporar como criterios obligatorios los PDET, núcleos de Reforma Agraria, territorialidades campesinas, pobreza multidimensional, economía campesina y participación de juntas de acción comunal.

PROPUESTA 24. Comisión Intersectorial para la Infraestructura Vial Agropecuaria

Lo que propone la SAC

Crear una comisión integrada por Presidencia, DNP, Transporte, Agricultura, Comercio, Inviás y UPRA para orientar y vigilar el programa vial. Reportaría al Consejo Rector propuesto por la SAC.

Contraste con el PND 2022-2026

La propuesta mejora coordinación estatal, pero excluye de su integración directa a:

- organizaciones campesinas.
- juntas de acción comunal
- autoridades territoriales.
- comunidades étnicas.
- beneficiarios de la Reforma Agraria.

El PND promovió ejecución comunitaria de vías terciarias. La SAC propone una dirección predominantemente centralizada y tecnocrática.

Posible regresividad

Podría desplazar la participación comunitaria hacia un modelo donde las decisiones se toman desde entidades nacionales y se reportan a un Consejo con limitada representación campesina.

Riesgo de regresividad: MEDIO.

Valoración: ● La coordinación es conveniente, pero la comisión debe incluir representación campesina, étnica, comunal, PDET y territorial con voz y voto.

PROPUESTA 25. Agrovisor de inversiones viales

Lo que propone la SAC

Crear una plataforma pública y en tiempo real que muestre contratación, proponentes, obras, inversión regionalizada e impacto agropecuario de los proyectos de infraestructura vial.

Contraste con el PND 2022-2026

La transparencia es compatible con el PND y puede fortalecer la veeduría comunitaria. No obstante, el impacto no debería medirse solamente en productividad agropecuaria.

También debe evaluarse:

- reducción de tiempos de desplazamiento;
- acceso a salud y educación;
- conexión de mercados campesinos;
- beneficios para mujeres rurales;
- impacto en territorios PDET;
- fortalecimiento de la Reforma Agraria;
- ejecución por organizaciones comunitarias.

Posible regresividad

No presenta regresividad directa. El Riesgo de regresividad de convertir la productividad empresarial en el único criterio para valorar las obras.

Riesgo de regresividad: BAJO.

Valoración: ● Favorable, con indicadores campesinos, sociales, ambientales y territoriales.

PROPUESTA 26. Distritos de riego de importancia estratégica

Lo que propone la SAC

Priorizar la terminación de grandes proyectos de adecuación de tierras declarados estratégicos y obligar a la ADR a presentar cronogramas, presupuestos, cierres prediales y responsabilidades institucionales.

Contraste con el PND 2022-2026

La adecuación de tierras también es prioritaria para el PND. Sin embargo, la SAC concentra recursos en proyectos ya declarados estratégicos, varios de gran escala, mientras el enfoque de Reforma Agraria requiere también:

- distritos de pequeña escala.
- sistemas comunitarios de riego.
- soluciones para predios entregados por la ANT.
- manejo campesino del agua.
- adaptación climática territorial.

Obligar a la ADR a priorizar grandes proyectos puede absorber recursos que deberían financiar la puesta en producción de tierras adjudicadas a campesinos.

La remisión del informe al Consejo Rector de la SAC también subordina a la ADR a una instancia donde la Reforma Agraria no es el eje principal.

Posible regresividad

Concentración presupuestal en megaproyectos.
Menores recursos para pequeña adecuación de tierras.
Riesgo de regresividad de beneficiar principalmente agricultura empresarial.
Debilitamiento del acompañamiento productivo a beneficiarios de Reforma Agraria.

Riesgo de regresividad: ALTO.

Valoración: ● Debe establecerse una cuota presupuestal prioritaria para pequeños distritos, asociaciones campesinas, mujeres rurales y predios del Fondo de Tierras.

PROPUESTA 27. Energía para la producción agropecuaria

Lo que propone la SAC

El documento plantea fortalecer la disponibilidad y confiabilidad energética en zonas rurales y productivas, mejorar redes e impulsar soluciones que reduzcan costos de producción.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND vincula la transición energética con comunidades energéticas, democratización de la generación y acceso territorial. La visión de la SAC tiende a tratar la energía principalmente como insumo para la competitividad.

La diferencia está en quién controla y recibe los beneficios: bajo el PND, comunidades y organizaciones pueden generar energía; bajo un enfoque exclusivamente empresarial, el Estado puede subsidiar infraestructura destinada a grandes procesos agroindustriales.

Posible regresividad

No existe regresividad por ampliar cobertura. Surge si se abandona el enfoque de comunidades energéticas y se prioriza únicamente la reducción de costos empresariales.

Riesgo de regresividad: MEDIO.

Valoración: ● Debe conservarse la generación comunitaria, propiedad colectiva de sistemas solares, tarifas diferenciales campesinas y priorización de territorios de Reforma Agraria.

PROPUESTA 28. Fortalecimiento del empleo público sectorial

Lo que propone la SAC

Fortalecer las plantas de personal, la capacidad técnica y la continuidad institucional de entidades del sector agropecuario.

Contraste con el PND 2022-2026

El fortalecimiento institucional coincide con el PND. No obstante, importa determinar qué entidades y funciones reciben los nuevos cargos.

Si los recursos se destinan principalmente a:

- diplomacia comercial
- sanidad exportadora
- promoción empresarial
- gestión gremial

mientras la ANT, ADR, AUNAP y URT permanecen debilitadas, el fortalecimiento será selectivo y regresivo.

La SAC critica la baja ejecución de la Reforma Agraria, pero varias de sus propuestas reducen las competencias de la ANT. Fortalecer empleo público mientras se debilita su mandato no soluciona el problema.

Riesgo de regresividad: BAJO A MEDIO.

Valoración: ● Positiva si prioriza ANT, ADR, extensión agropecuaria, inspección laboral rural, AUNAP y atención territorial a organizaciones campesinas.

PROPUESTA 29. Cambio climático y modificación del Decreto 298 de 2016

Lo que propone la SAC

Reformar la gobernanza del Sistema Nacional de Cambio Climático para aumentar la participación y consideración específica del sector agropecuario en las decisiones de mitigación y adaptación.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND plantea acción climática, ordenamiento alrededor del agua, transición productiva y protección de ecosistemas. La SAC busca evitar que las medidas climáticas impongan cargas excesivas a la actividad agropecuaria.

El Riesgo de regresividades que “participación del sector” termine significando capacidad de presión de grandes gremios para limitar:

- restricciones de uso del suelo.
- reducción de emisiones.
- reconversión productiva.
- protección de bosques.
- obligaciones ambientales de grandes explotaciones.

El campesinado es altamente vulnerable al cambio climático, pero contribuye en menor medida que la agroindustria intensiva a ciertas emisiones y degradaciones. Una regulación general puede trasladar costos a campesinos pequeños productores o, por el contrario, usar su situación como argumento para flexibilizar obligaciones de grandes empresas.

Riesgo de regresividad: MEDIO.

Valoración: ● Debe diferenciar agricultura campesina de agroindustria intensiva y asegurar participación autónoma de organizaciones campesinas, no solo de gremios.

PROPUESTA 30. Sostenibilidad hídrica

Lo que propone la SAC

Promover inversiones, coordinación y medidas de planificación para garantizar disponibilidad de agua para la producción agropecuaria.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND organiza el territorio alrededor del agua y reconoce su carácter esencial para la vida, los ecosistemas y la alimentación. La propuesta de la SAC puede fortalecer infraestructura, pero corre el Riesgo de regresividad de concebir el agua prioritariamente como factor productivo.

Una política hídrica compatible con el campesinado debe garantizar:

- consumo humano.
- acueductos comunitarios.
- producción alimentaria campesina.
- protección de cuencas.
- derechos étnicos.
- acceso equitativo frente a grandes concesionarios.

Posible regresividad

La regresividad aparecería si se facilita el acceso de grandes proyectos agroindustriales al recurso sin corregir la desigualdad hídrica existente.

Riesgo de regresividad: MEDIO.

Valoración: ● Debe reconocer prelación del consumo humano y de la producción campesina alimentaria, así como la gestión comunitaria del agua.

PROPUESTA 31. Crédito y aseguramiento frente al Riesgo de regresividad agropecuario

Lo que propone la SAC

Ampliar instrumentos de crédito, seguros e incentivos para proteger a productores frente a Riesgo de regresividades climáticos, sanitarios y económicos.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND buscó democratizar el crédito con líneas diferenciadas para pequeños productores, mujeres, jóvenes y beneficiarios de Reforma Agraria. La SAC formula la política para todo el sector, lo que puede diluir esa focalización.

Los seguros subsidiados suelen ser capturados por productores bancarizados, con historial crediticio, información contable y capacidad para pagar primas. Sin intervención diferenciada, el campesinado queda nuevamente excluido.

Posible regresividad

- Pérdida de subsidios preferentes.
- Concentración de recursos en productores grandes.
- Exclusión de agricultura informal o no bancarizada.
- Condicionamiento del seguro a créditos que muchas familias no pueden obtener.

Riesgo de regresividad: ALTO.

Valoración: ● Debe mantener subsidios superiores para pequeños productores, seguros colectivos de asociaciones, coberturas paramétricas y protección especial para beneficiarios de la Reforma Agraria.

Balance del bloque 22-31

Propuesta	Riesgo de regresividad
Consejo Rector de Política Rural	Alto
Vías para conectar al campo	Medio
Comisión Intersectorial Vial	Medio
Agrovisor vial	Bajo
Distritos de riego estratégicos	Alto
Energía	Medio
Empleo público sectorial	Bajo-medio
Cambio climático	Medio
Sostenibilidad hídrica	Medio
Crédito y aseguramiento	Alto

El patrón de este bloque no consiste en atacar directamente los derechos campesinos. Consiste en reorientar bienes públicos, presupuesto y gobernanza hacia criterios de productividad sectorial, reduciendo la prioridad que el PND otorgó a Reforma Agraria, economía campesina, participación comunitaria y cierre de brechas territoriales.

PROPUESTA 32. Internacionalización sanitaria y admisibilidad de mercados

Lo que propone la SAC

La SAC plantea fortalecer la diplomacia sanitaria, agilizar la admisibilidad de productos agropecuarios colombianos en mercados internacionales y consolidar un sistema de coordinación entre el ICA, el INVIMA, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio para eliminar barreras sanitarias y fitosanitarias que limitan las exportaciones.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND también reconoce la importancia de ampliar mercados internacionales. Sin embargo, lo articula con la seguridad alimentaria, la diversificación productiva y el fortalecimiento de la Economía Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria.

La propuesta de la SAC concentra sus esfuerzos en los sectores con capacidad exportadora.

No desarrolla mecanismos para que:

- asociaciones campesinas;
- cooperativas;
- productores de pequeña escala;

puedan cumplir los estándares sanitarios exigidos por los mercados internacionales.

Existe el Riesgo de regresividad de que los recursos públicos destinados al ICA y al INVIMA terminen priorizando cadenas exportadoras de gran escala, mientras la agricultura campesina continúa enfrentando barreras para comercializar incluso dentro del mercado nacional.

Riesgo de regresividad

MEDIO

No porque exportar sea inconveniente.

Sino porque la política sanitaria puede terminar concentrándose en quienes ya participan del comercio exterior.



OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA ONDRA

Valoración: ● Debe incorporar programas específicos de certificación sanitaria para organizaciones campesinas y mercados asociativos.

PROPUESTA 33. Modernización del ICA y del INVIMA

Lo que propone la SAC

Fortalecer técnica y presupuestalmente al ICA y al INVIMA, digitalizar procedimientos, reducir tiempos de respuesta y mejorar la capacidad institucional para atender al sector agropecuario.

Contraste con el PND 2022-2026

Esta propuesta coincide ampliamente con el PND.

Sin embargo, el fortalecimiento institucional debe beneficiar por igual:

- agricultura campesina;
- economía familiar;
- organizaciones comunitarias;
- productores empresariales.

Si la modernización se orienta exclusivamente a facilitar exportaciones, el beneficio será desigual.

Riesgo de regresividad

BAJO

La modernización institucional fortalece el sistema agropecuario.

El Riesgo de regresividad dependerá de la distribución de sus beneficios.

Valoración: ● Compatible.

PROPUESTA 34. Reforma tributaria para el agro

Lo que propone la SAC

Reducir cargas tributarias que afectan la competitividad del sector agropecuario y otorgar mayor estabilidad tributaria para incentivar inversión.

Contraste con el PND 2022-2026

Aquí aparece nuevamente una diferencia estructural.

El PND utilizó parte de la política tributaria como mecanismo redistributivo y de financiación de la Reforma Agraria.

La SAC privilegia competitividad.

El problema consiste en que una reducción tributaria general beneficia proporcionalmente más a quienes tienen mayores utilidades.

Una familia campesina con ingresos muy bajos obtiene poco beneficio.

Una gran empresa puede recibir un alivio considerable.

Desde la perspectiva redistributiva, la propuesta puede reducir recursos disponibles para financiar:

- compra de tierras;
- extensión agropecuaria;
- proyectos productivos;
- infraestructura rural.

Riesgo de regresividad

ALTO

Valoración: ● Solo sería compatible si mantiene progresividad tributaria y protege la financiación de la Reforma Agraria.

PROPUESTA 35. Incentivos para inversión privada rural

Lo que propone la SAC

Crear nuevos incentivos económicos y regulatorios para atraer inversión privada al campo.

Contraste con el PND 2022-2026

El PND nunca rechazó la inversión privada.

La diferencia radica en que pretendió condicionarla al desarrollo territorial, la producción alimentaria y la justicia social.

La propuesta de la SAC elimina buena parte de esos condicionamientos.

El Riesgo de regresividad consiste en subsidiar inversiones sin exigir:

- generación de empleo digno;
- compras locales;
- protección ambiental;
- articulación con economías campesinas.

Riesgo de regresividad

MEDIO – ALTO

Valoración: ● Los incentivos públicos deben condicionarse a beneficios verificables para las comunidades rurales.

PROPUESTA 36. Simplificación regulatoria

Lo que propone la SAC

Reducir trámites administrativos que afectan la actividad agropecuaria.

Contraste con el PND 2022-2026

La simplificación administrativa es necesaria.

No obstante, debe distinguirse entre:

- trámites innecesarios;

y

- controles ambientales, laborales o agrarios indispensables.

Una simplificación indiscriminada puede terminar debilitando:

- licencias ambientales;
- inspección laboral;
- protección de baldíos;
- control sobre uso del suelo.

Riesgo de regresividad

MEDIO

Valoración: ● Debe simplificar procedimientos sin reducir garantías sociales ni ambientales.

PROPUESTA 37. Fortalecimiento de cadenas agroexportadoras

Contraste con el PND 2022-2026

El PND prioriza abastecimiento interno y soberanía alimentaria.

La SAC prioriza competitividad internacional.

Si los incentivos públicos privilegian cultivos exportadores frente a la producción de alimentos básicos, podría incrementarse la dependencia alimentaria del país.

Riesgo de regresividad

ALTO

PROPUESTA 38. Integración logística

Comparación

Compatible con el PND siempre que la infraestructura priorice también:

- mercados campesinos;
- plazas de mercado;
- circuitos cortos de comercialización.

Si solo fortalece corredores de exportación, reproduce desigualdades.

Riesgo de regresividad

MEDIO

PROPUESTA 39. Innovación tecnológica

Comparación

El Riesgo de regresividad deno está en la innovación.

Está en quién recibe la tecnología.

Si los recursos públicos financian principalmente agricultura altamente capitalizada, la brecha tecnológica rural aumentará.

Riesgo de regresividad

MEDIO

PROPUESTA 40. Competitividad sectorial

Comparación

El concepto de competitividad aparece como eje transversal del documento.

El PND incorpora competitividad.

Pero subordinada a:

- Reforma Agraria;
- derecho a la alimentación;
- economía campesina.

La SAC invierte el orden.

La competitividad pasa a convertirse en el objetivo principal.

Riesgo de regresividad

ALTO

Porque modifica la filosofía general de la política pública.

PROPUESTA 41. Fortalecimiento institucional del sector

Comparación

Puede fortalecer la capacidad estatal.

Sin embargo, debe verificarse que el fortalecimiento incluya:

- ANT;
- ADR;
- Comisión Mixta;
- entidades responsables de la Reforma Agraria.

No únicamente organismos de promoción empresarial.

Riesgo de regresividad

MEDIO

PROPUESTA 42. Coordinación interinstitucional

Comparación

Compatible con el PND.

El Riesgo de regresividad de aparece únicamente si la coordinación sustituye espacios de participación campesina.

Riesgo de regresividad

BAJO

PROPUESTA 43. Agenda legislativa para el próximo cuatrienio

Análisis general

La última propuesta funciona como una cláusula de implementación del conjunto del documento.

No introduce una política aislada.

Busca convertir las cuarenta y tres propuestas en la hoja de ruta del próximo Gobierno y del Congreso.

Por ello su análisis depende del conjunto del documento.

Si las propuestas anteriores se adoptaran integralmente, el resultado sería un cambio significativo de orientación de la política rural colombiana.

MATRIZ GENERAL DE RIESGO DE REGRESIVIDAD

Riesgo de regresividad Muy Alto

- Derogatoria del Decreto 033 de 2025.
- Territorialidades campesinas.
- Sustitución del trazador presupuestal campesino.

Riesgo de regresividad Alto



OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA ONDRA

- Criminalización de la protesta.
- Contrato agropecuario.
- Traslado de competencias de la ANT a jueces.
- Crédito rural sin enfoque diferencial.
- Reforma tributaria sin progresividad.
- Competitividad como eje superior al enfoque de derechos.
- Fortalecimiento de cadenas agroexportadoras.

Riesgo de regresividad Medio

- Distritos de riego.
- Cambio climático.
- Energía rural.
- Seguros agropecuarios.
- Comercio exterior.
- Simplificación regulatoria.
- Innovación.
- Coordinación institucional sin participación suficiente.

Riesgo de regresividad Bajo

- Geovisor del Campo.
- Modernización del ICA e INVIMA.
- Saneamiento de predios.
- Formación de jueces.
- Transparencia en infraestructura.

Conclusión general

El análisis comparativo permite concluir que la principal diferencia entre el documento de la SAC y el PND 2022-2026 **no es la defensa o el rechazo del desarrollo rural, sino el sujeto alrededor del cual se organiza la política pública.**

El PND toma como eje el **campesinado como sujeto de especial protección constitucional**, la Reforma Agraria y la Economía Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria.

El documento de la SAC reorganiza la política alrededor de la **competitividad del sector agropecuario, la seguridad jurídica y la inversión privada.**

**Campesinos vigilando el cumplimiento de sus derechos.
Territorio, organización y justicia agraria**

En términos jurídicos, la mayoría de las propuestas **no derogan expresamente** las conquistas alcanzadas entre 2022 y 2026. Sin embargo, varias de ellas **reducen o modifican los instrumentos institucionales, presupuestales y administrativos necesarios para hacer efectivos esos derechos**, lo que puede constituir una regresión material frente al principio de progresividad que orienta la protección constitucional del campesinado.

No. Propuesta de la SAC	Nivel de regresividad	Justificación resumida
1 La comida y los insumos del agro no se bloquean	● Alto	Fortalece la respuesta penal e institucional frente a la protesta y puede restringir la movilización campesina como mecanismo de participación.
2 Contrato agropecuario y jornal agropecuario	● Alto	Riesgo de regresividad de flexibilización laboral y consolidación de un régimen diferenciado con menor estabilidad para trabajadores rurales.
3 Formación para el empleo agropecuario	● Medio	Prioriza necesidades empresariales sobre la formación para la economía campesina y la asociatividad.
4 "La justicia es con jueces" (competencias de la ANT)	● Alto	Judicializa procedimientos administrativos y puede ralentizar significativamente la Reforma Agraria.
5 Formación especializada de jueces agrarios	● Bajo	Compatible si incorpora enfoque de derechos campesinos y Reforma Agraria.
6 Saneamiento de predios adquiridos por la ANT	● Bajo	Facilita la ejecución de la Reforma Agraria con salvaguardas para terceros y víctimas.
7 Derogatoria parcial del Decreto 033 de 2025	● Muy alto	Debilita instrumentos para la adquisición de tierras y la

OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA

ONRA

No. Propuesta de la SAC	Nivel de regresividad	Justificación resumida
8 Seguridad alimentaria y formas de producción	● Alto	ejecución de la Reforma Agraria. Diluye la protección diferenciada del campesinado al equiparar todas las formas de producción.
9 Territorialidades campesinas	● Muy alto	Introduce mecanismos que pueden limitar o retrasar el reconocimiento de territorialidades campesinas.
10 Catastro multipropósito	● Medio	Puede limitar la función redistributiva si frena la actualización de grandes predios.
11 Geovisor del Campo	● Bajo	Compatible si mantiene el enfoque redistributivo del SAT.
12 Distritos de riego	● Medio	Riesgo de regresividad de priorizar grandes proyectos sobre infraestructura para Reforma Agraria.
13 Plan Nacional de Bioeconomía	● Bajo	Compatible si incorpora participación campesina.
14 Biogás y biometano	● Medio	Riesgo de regresividad de concentrar incentivos en grandes agroindustrias.
15 Ciencia e innovación "peso por peso"	● Alto	Favorece a quienes ya tienen capacidad de inversión y puede excluir la investigación campesina.
16 Reforma al seguro agropecuario	● Medio	Puede concentrar subsidios en productores con mayor acceso al sistema financiero.
17 Comercio exterior agropecuario	● Medio	Prioriza exportaciones sin fortalecer suficientemente la soberanía alimentaria.

OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA

ONRA

No. Propuesta de la SAC	Nivel de regresividad	Justificación resumida
18 Crédito agropecuario	● Alto	Sustituye la focalización campesina por un enfoque general para el sector agropecuario.
19 Incremento del presupuesto agropecuario	● Bajo	Compatible si mantiene la prioridad para Reforma Agraria y economía campesina.
20 Trazador presupuestal agropecuario	● Muy alto	Sustituye el enfoque presupuestal del campesinado y dificulta el seguimiento a sus derechos.
21 Mujeres rurales	● Medio	Reduce el enfoque de derechos al concentrarse principalmente en empleo y emprendimiento.
22 Consejo Rector de Política Rural	● Alto	Puede desplazar la Comisión Mixta y reducir el peso institucional del campesinado.
23 Vías para conectar al campo	● Medio	Prioriza productividad sobre cierre de brechas territoriales y Reforma Agraria.
24 Comisión Intersectorial Vial	● Medio	Centraliza decisiones sin suficiente participación campesina.
25 Agrovisor de inversiones	● Bajo	Favorece la transparencia si incorpora indicadores sociales y campesinos.
26 Distritos de riego estratégicos	● Alto	Riesgo de regresividad de concentrar recursos en grandes proyectos y no en beneficiarios de Reforma Agraria.
27 Energía para la producción	● Medio	Debe preservar el enfoque de comunidades energéticas y acceso campesino.
28 Fortalecimiento del empleo público sectorial	● Bajo	Positivo si fortalece ANT, ADR y entidades de Reforma Agraria.

OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA

ONDRA

No. Propuesta de la SAC	Nivel de regresividad	Justificación resumida
29 Cambio climático	● Medio	Riesgo de regresividad de privilegiar intereses gremiales sobre la transición justa y la adaptación campesina.
30 Sostenibilidad hídrica	● Medio	Debe garantizar prioridad para consumo humano y producción alimentaria campesina.
31 Crédito y aseguramiento frente al Riesgo de regresividad	● Alto	Sin enfoque diferencial puede excluir nuevamente al campesinado del sistema financiero.
32 Internacionalización sanitaria	● Medio	Puede concentrar recursos públicos en cadenas exportadoras.
33 Modernización del ICA e INVIMA	● Bajo	Compatible si beneficia por igual a pequeños productores y organizaciones campesinas.
34 Reforma tributaria para el agro	● Alto	Puede reducir recursos para financiar la Reforma Agraria y favorecer más a grandes empresas.
35 Incentivos a la inversión privada	● Alto	Riesgo de regresividad de subsidiar inversión sin exigir beneficios para comunidades rurales.
36 Simplificación regulatoria	● Medio	Puede debilitar controles ambientales, laborales y agrarios.
37 Fortalecimiento de cadenas agroexportadoras	● Alto	Riesgo de regresividad de desplazar la producción de alimentos y la soberanía alimentaria.
38 Integración logística	● Medio	Debe incluir mercados campesinos y circuitos cortos de comercialización.

No. Propuesta de la SAC	Nivel de regresividad	Justificación resumida
39 Innovación tecnológica	● Medio	Riesgo de regresividad de ampliar la brecha tecnológica entre grandes empresas y pequeños productores.
40 Competitividad sectorial	● Alto	Reemplaza el enfoque de derechos del PND por un enfoque centrado en competitividad.
41 Fortalecimiento institucional	● Medio	Depende de si fortalece también las entidades responsables de la Reforma Agraria.
42 Coordinación interinstitucional	● Bajo	Compatible si no sustituye la participación campesina.
43 Agenda legislativa integral	● Alto	Consolida un cambio de modelo rural que puede desplazar el enfoque del PND y del nuevo constitucionalismo campesino.

Resumen del semáforo

- **Muy alto:** 3 propuestas (7, 9 y 20).
- **Alto:** 14 propuestas.
- **Medio:** 17 propuestas.
- **Bajo:** 9 propuestas.

Lectura política

El análisis indica que **la mayor parte de las propuestas no eliminan formalmente los derechos del campesinado**, pero sí **reorientan la política rural desde un enfoque basado en derechos, Reforma Agraria y economía campesina hacia otro centrado en seguridad jurídica, competitividad e inversión privada**. Los mayores Riesgo de de regresividad se concentran en cuatro áreas:



OBSERVATORIO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA REFORMA AGRARIA ONDRA

1. **Reforma Agraria y acceso a la tierra** (competencias de la ANT, Decreto 033, territorialidades campesinas).
2. **Protección diferenciada del campesinado** (trazador presupuestal, crédito, políticas generales para el sector).
3. **Participación y movilización social** (protesta y nueva gobernanza rural).
4. **Asignación del gasto público e incentivos** (innovación, tributación, infraestructura y competitividad).

Esta matriz puede servir como una herramienta de incidencia para priorizar el debate legislativo y concentrar los esfuerzos de defensa de las propuestas que presentan mayor Riesgo de regresividad frente a los avances del PND 2022–2026 y el reconocimiento constitucional del campesinado.