



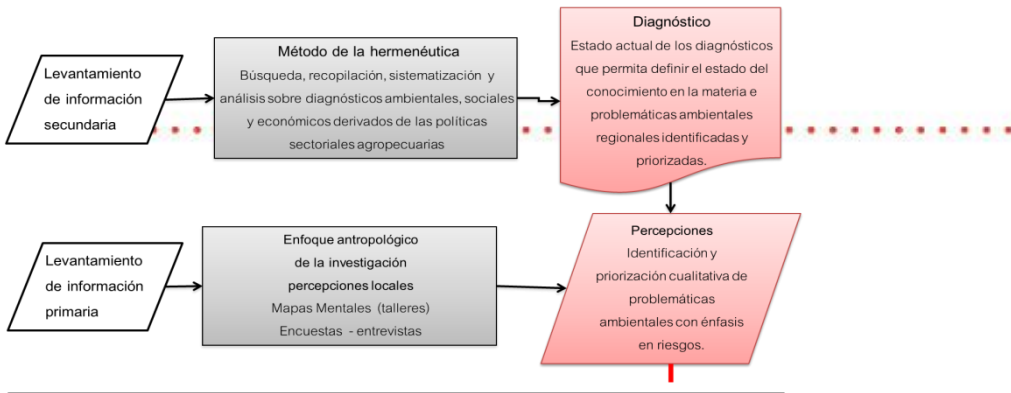
Evaluación Ambiental Estratégica EAE del Sector Agropecuario Altillanura y Alta Montaña Cundiboyacense

*Proceso de toma de decisiones de las PPP priorizadas
1 de febrero de 2013*

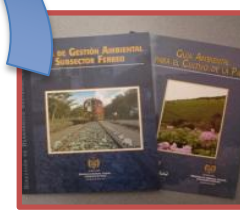
Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt



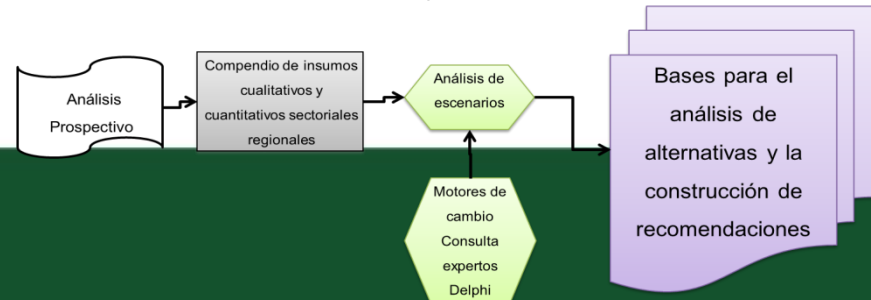
Diagnóstico



Análisis



Prospectiva



Preguntas Orientadoras para el análisis del Proceso de Toma de Decisiones (PTD) de las PPP priorizadas

1. ¿Cuáles son los lineamientos de política sobre el ciclo de formulación de de PPP para el sector agropecuario en términos de instancias y actores a involucrar?
2. ¿Cuál es la caracterización del PTD de las PPP priorizadas, con con relación a los procesos de participación y de inserción de consideraciones socioambientales?



ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS PPP PRIORIZADAS

1. Ciclo formal de la toma de decisiones

- 1.1. Consideraciones sobre el ciclo de toma de decisiones para la formulación de políticas para el sector agropecuario
- 1.2. Proceso de toma de decisiones para los documentos Conpes

2. Proceso de toma de decisiones para las políticas priorizadas

- 2.1. Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural
- 2.2. Proyecto de Plantaciones Forestales
- 2.3. Conpes MSF
- 2.4. Conpes Atillanura
- 2.5. Programa de Alianzas productivas



Proceso de toma de decisiones sectoriales

- Desde los **Ministerios** (pero igualmente, se puede presentar la posibilidad de formular las políticas a partir de procesos participativos con los actores involucrados)

Políticas, Leyes



- A través de documentos **Conpes**, los cuales son de obligatorio cumplimiento, una vez se han aprobado en el Consejo de Ministros.

Documentos
Conpes

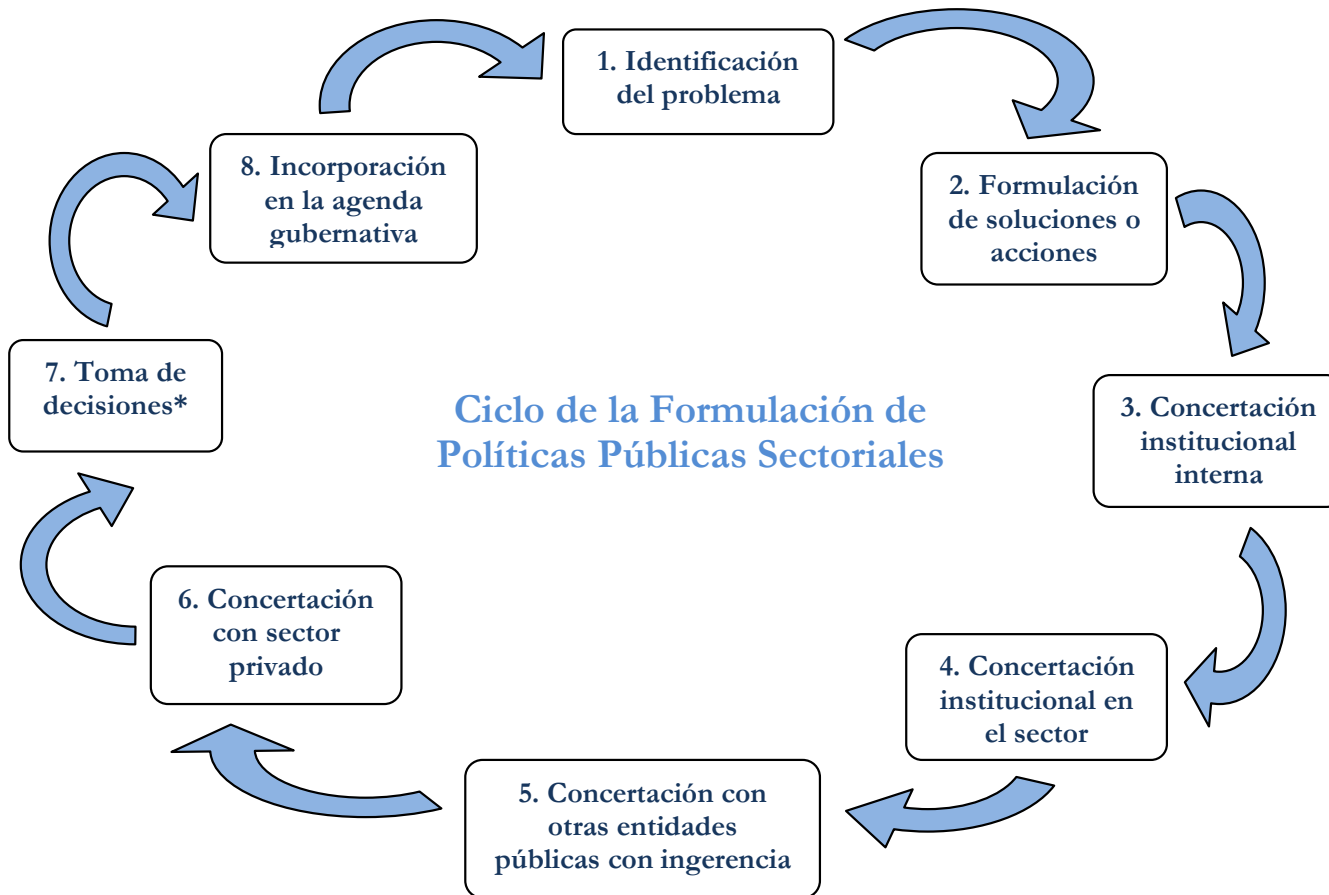


- Construcción de los **Planes de Desarrollo temáticos** (sector agropecuario)

Planes de
Desarrollo



Ciclo de la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales



* En este esquema se presenta la toma de decisiones como una fase específica del ciclo de formulación de políticas públicas. Sin embargo, es necesario recordar que de acuerdo a lo señalado en el presente documento, la toma de decisiones se presenta de manera transversal no sólo de la fase de formulación, sino en general del ciclo de las políticas públicas.

Fuente: IAVH, EAE para el sector agropecuario, 2013



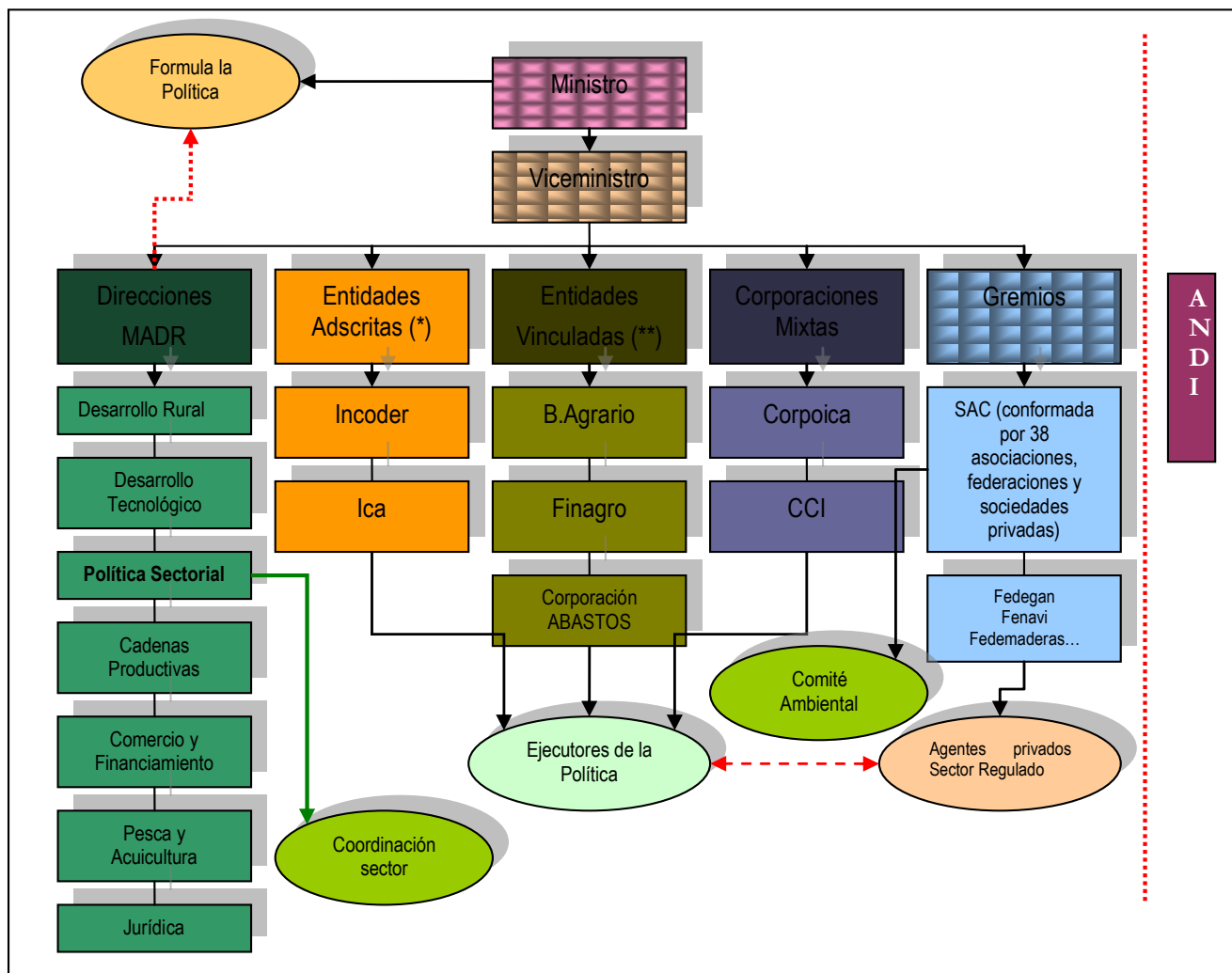
Arquitectura institucional en términos de competencias y niveles de decisión

Nivel de Decisión	Nivel de Competencia	Nivel de la Organización
<u>Estratégico</u>	Alta dirección; planificación global nacional y sectorial	Presidencia, Congreso, Ministros, DNP.
<u>Táctico</u>	Dirección Sectorial;	Ministerios, Oficinas de Planeación, Entidades especializadas
<u>Operativo</u>	Desarrollo de operaciones programadas	Direcciones y subgerencias técnicas del nivel nacional Entidades del nivel regional y local
Seguimiento y Control	En competencia de cada nivel	Todas

Fuente: MAVDT, 2010: 15



Organización del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural



Fuente: Tomado de Camacho, Palacios 2011 (y actualizado para propósitos del presente documento).

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Entidad encargada de :

- 1. **Formular las políticas** para el desarrollo del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- 2. **Orientar y dirigir la formulación de los planes, programas y proyectos** que requiere el desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, y en general de las áreas rurales del país.



MinAgricultura

Ministerio de Agricultura
y Desarrollo Rural

3. **Presentar los planes y programas del sector** que deban ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo.

4. **Preparar y presentar al Congreso de la República**, de acuerdo con la agenda legislativa del Gobierno Nacional, los **proyectos de ley** relacionados con las funciones del sector. (Ley 101 de 1993).

Dirección de Política Sectorial del MADR

1. Asistir al Ministro y al Viceministro en la formulación de la política sectorial y en la participación del Ministerio en la definición de la política macroeconómica del Gobierno Nacional, involucrando al Sistema Nacional de Planeación Agropecuaria y demás actores intervinientes.
2. Proponer mecanismos e instrumentos que propendan por el fortalecimiento del control, autocontrol y veedurías, que involucren a la comunidad, en el seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas.



3. **Asesorar el Sistema Nacional Ambiental en la formulación de los instrumentos de política ambiental y de recursos naturales renovables relacionados con el desarrollo de la productividad del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, que deban incorporarse en el Plan de Desarrollo.**

4. Apoyar el proceso de planificación regional del Sector Agropecuario.

5. Presentar a consideración del Viceministro, en el mes de diciembre de cada año, una evaluación relacionada con el cumplimiento de los objetivos propuestos y un programa anual de actividades a desarrollar por el área de su competencia en el año inmediatamente siguiente (MADR, 2012).



Proceso de Toma de Decisiones para los Documentos Conpes

- El ***Consejo Nacional de Política Económica y Social*** (CONPES) como autoridad nacional de planeación, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. (Ley 152 de 1994).
- El DNP es la única instancia competente para presentar Documentos Conpes CONPES, por lo que solamente esta entidad tiene potestad para elaborar los Documentos en cuestión.



Proceso de Toma de Decisiones para los Documentos Conpes

1. Identificar la necesidad de formular Conpes

2. Emitir un concepto técnico

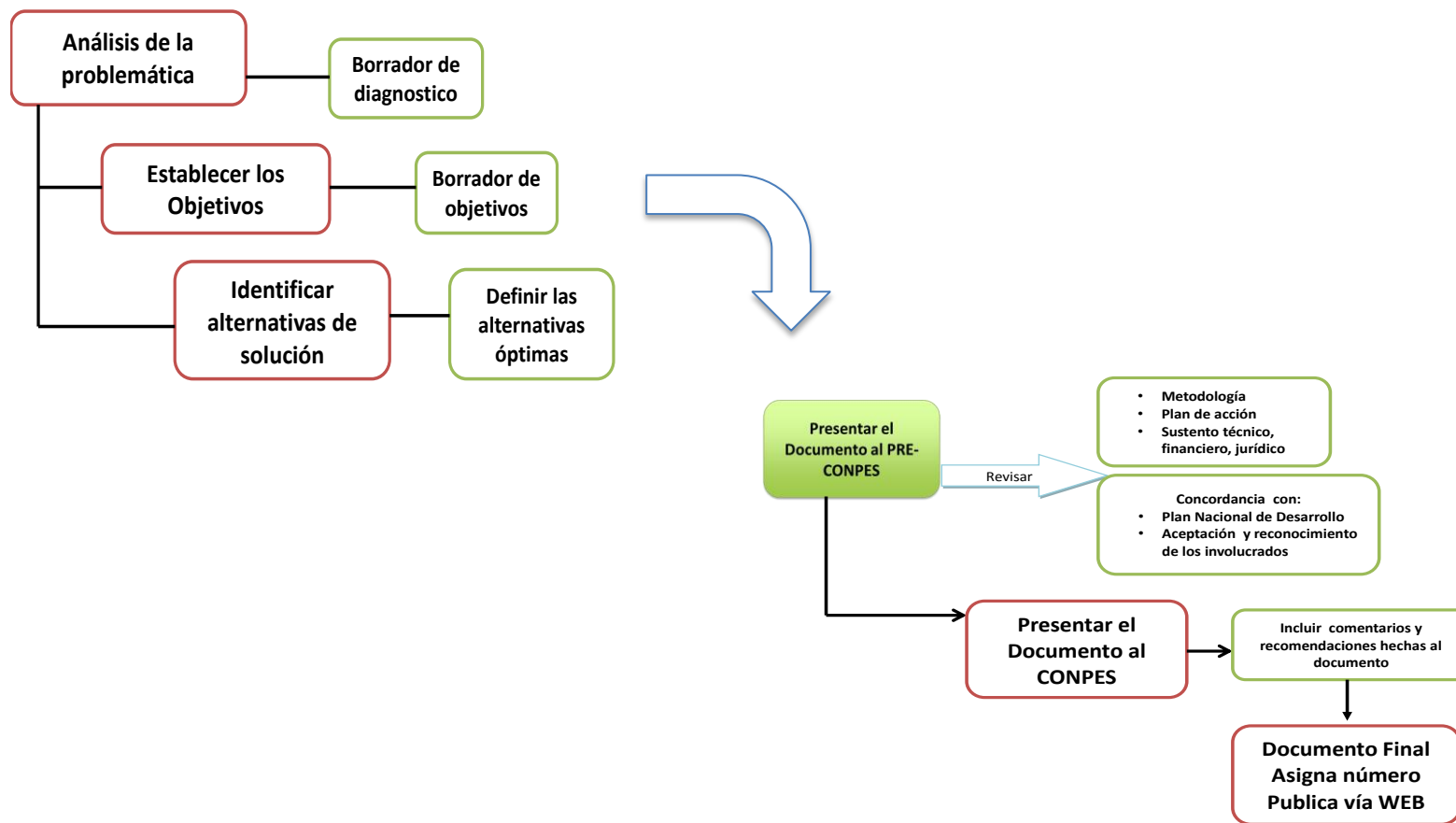
3. Definir un grupo de trabajo

4. Elaborar diagnóstico de involucrados (ruta de negociación)

5. Redacción del borrador del documento



Proceso de Toma de Decisiones para los Documentos Conpes



Fuente: IAvH. Elaborado a parti de información delDNP. Sisconpes.



PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LAS POLÍTICAS PRIORIZADAS



Metodología de análisis:

.....Criterios para definir el perfil de los actores y análisis de aportes a las PPP.....

1. Naturaleza (público decisor/asesor, gremios, etc.)
2. Competencia / objetivos
3. Grado de conocimiento de la política
4. Grado de participación en la política
5. Recomendaciones aspectos ambientales de las PPP priorizadas



PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL

Proyecto en proceso de consultas previas (previo a presentación en Congreso de la República)

PTD

Mesa de expertos



Mesa de Concertación



Consultas previas

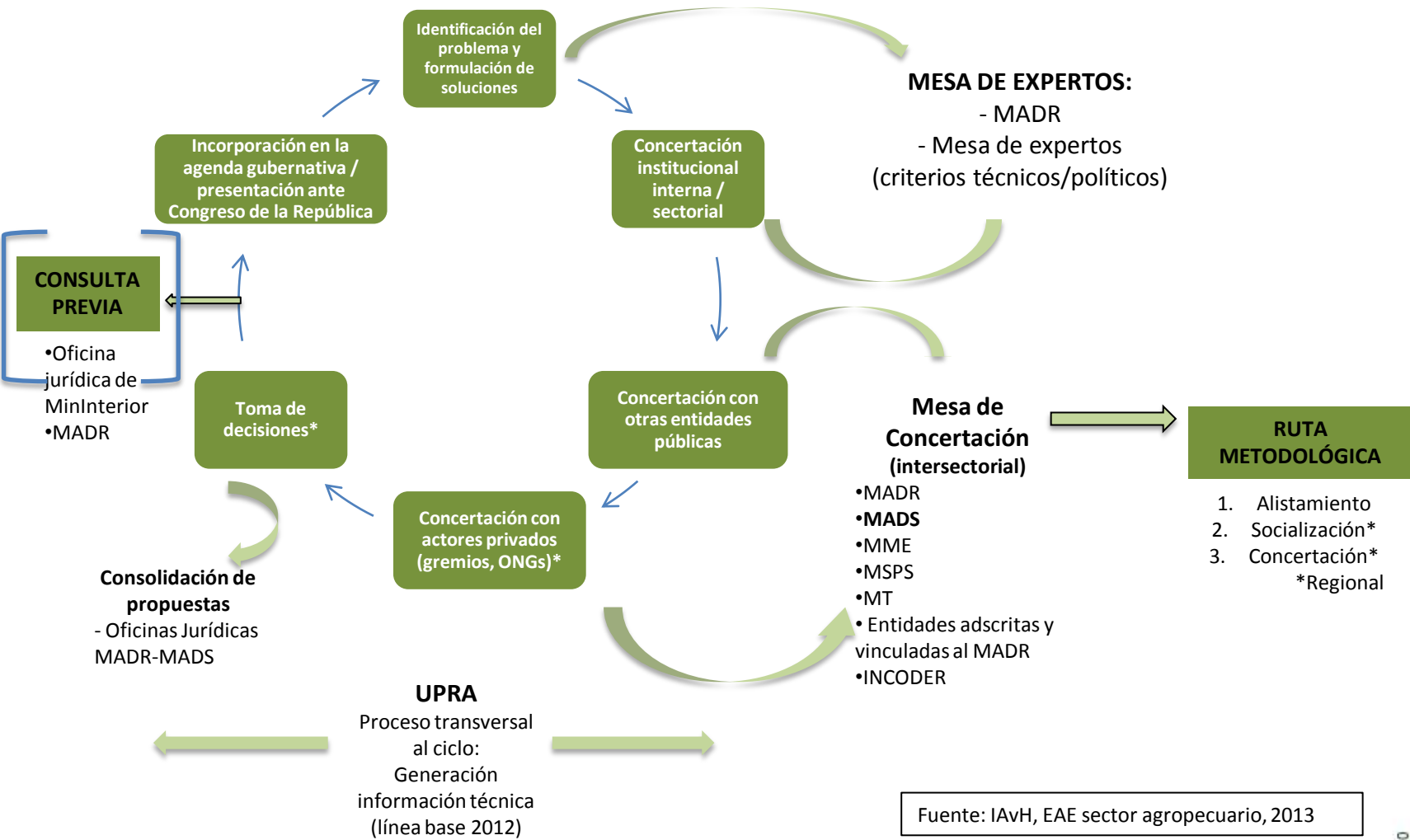
* De manera paralela, la **UPRA** ha venido trabajando en generar Información de línea base en materia de adecuación de tierras (informe línea base diciembre 2012)

Descripción PTD	Involucrados
El gobierno nacional a través del MADR convoca un grupo de consultores expertos en temas de tierras y desarrollo rural, para trabajar sobre la propuesta del proyecto de ley (desde el 2010)	<ul style="list-style-type: none"> •MADR •Mesa expertos: Arturo García, Jaime Forero, Jaime Andrés Niño, Alejandro Reyes, Manuel Ramos
Discusión y concertación del contenido del texto del proyecto de ley. Una vez definido, se adelanta el proceso de consolidación de la propuesta a través de las Oficinas Jurídicas de los Ministerios (desde 2010)	<ul style="list-style-type: none"> •MADR •MADS •MME •MSPS •MT • Entidades adscritas y vinculadas al MADR •INCODER
Actualmente se están adelantando los procesos con comunidades indígenas (con indígenas de la amazonia y la sierra nevada). Está pendiente el desarrollo del mismo con las comunidades negras.	<ul style="list-style-type: none"> •Oficina jurídica de MinInterior •MADR •UPRA



Fuente: IAvH, EAE sector agropecuario, 2013

PTD PROYECTO DEL LEY DE TIERRA Y DESARROLLO RURAL



Fuente: IAvH, EAE sector agropecuario, 2013



Recomendaciones al PTD del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural



Como parte del proceso de socialización del proyecto del PL, el MADR ha realizado **foros regionales** (además de los procesos de consulta previa que ahora se desarrollan). De igual forma se han adelantando **sesiones informativas** con gremios interesados, procesos que pueden garantizar criterios diversos acerca de los enunciados del proyecto, y su instrumentalización con criterios de sostenibilidad con un enfoque territorial, tal y como lo plantea el documento



UPRA: No es claro como va a interactuar con el MADS o el sector ambiental en general (hasta el momento la relación entre los dos sectores se ha enfocado en intercambio de información). La UPRA considera que el trabajo que viene desarrollando tiene en cuenta consideraciones ambientales (pero resalta que falta de paso de información por parte del IGAC y el IDEAM)



Sistema Integral de Información Estadística del sector Agropecuario: no nombra en ninguna parte como se podría controlar esa info con gestión ambiental del territorio (hecho complejo dada dificultad de flujo de información intersectorialmente)



Es un proyecto que implica un importante ejercicio de **consulta , socialización y discusión con diferentes sectores**, pero que depende de esos ejercicios para garantizar un conocimiento medianamente cercano de las implicaciones de organizar el territorio sosteniblemente, respondiendo a criterios de productividad para el sector agropecuario



PROYECTO DE LEY DE PLANTACIONES FORESTALES COMERCIALES

Proyecto probado en segundo debate en Congreso de la República)

PTD

Formulación: Elaboración de la propuesta de proyecto de ley

Radicación del proyecto en el Congreso de la República: PL C 140-12

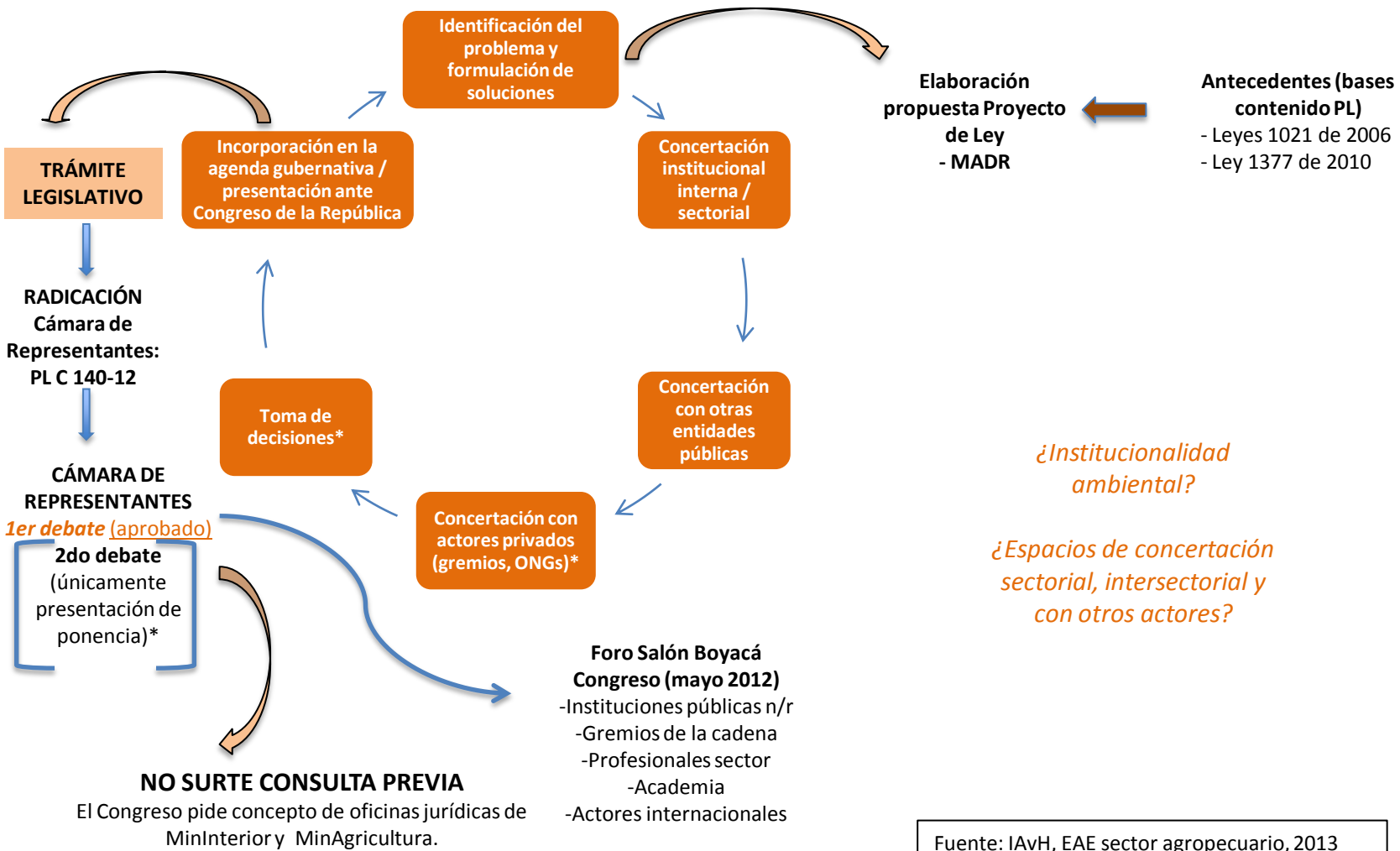
Discusión del proyecto en 1er debate en la Cámara de Representantes

**No surtió proceso de consulta previa*

Descripción PTD	Involucrados
Elaboración del texto del proyecto de ley: a través del cual se reviven varias de las medidas contempladas en las Leyes 1021 de 2006 y 1377 de 2010 —, declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> • MADR
Radicación del proyecto de ley ante la Comisión V de la Cámara de Representantes del Congreso a través del MADR.	<ul style="list-style-type: none"> •Gobierno nacional a través del MADR
Ponencia favorable en la Cámara de Representantes en segundo debate de los Representantes. Julio E. Gallardo Archbold (Coordi.) y William García, Ponente, Representantes a la Cámara. Para el avance de la discusión se pide concepto de oficinas jurídicas de MinInterior y MinAgricultura, dado que no se surtió proceso de consulta previa con comunidades indígenas y afro.	<ul style="list-style-type: none"> •Ponentes Comisión V de la Cámara de Representantes. •Oficinas jurídicas de MinInterior y MADR.



PTD PROYECTO DEL LEY DE PLANTACIONES FORESTALES COMERCIALES



Fuente: IAvH, EAE sector agropecuario, 2013



Recomendaciones al PTD del Proyecto de Ley de Plantaciones Forestales Comerciales



El PL trata de ser muy claro al estipular los límites de aplicación de la ley, de manera tal que se limitan áreas de protección especial o de comunidades étnicas. Sin embargo, **se deja de lado la posibilidad de que la institucionalidad ambiental juegue un rol activo**, dada la posible vulneración del territorio por las actividades forestales comerciales (especialmente frente a proyectos de gran escala)



Con la exclusión de los territorios colectivos **indígenas y de comunidades negras** del rango de aplicación de la ley (para evitar procesos de consulta previa), **se restringe la posibilidad de que estas comunidades implementen proyectos forestales comerciales**, en caso que así lo soliciten.



Pese a los antecedentes de las dos leyes declaradas inexecutable por vicios de procedimiento, **no se han dado procesos de socialización o concertación** que al menos hagan más visible los objetivos del proyecto. La carencia de espacios de participación se busca suplir con los arreglos al contenido del texto para evitar acciones judiciales posteriores.



Para zonas como la Altillanura (una de las principales receptoras de recursos por proyectos CIF), es importante que también se den espacios de socialización y concertación. Es importante que se haga una evaluación de la política forestal comercial a partir de los insumos de los actores locales beneficiados por la misma.



CONPES MSF

PTD

Formulación del CONPES 3375 DE 2005:
Estructura Institucional Sistema MSF



Formulación otros Conpes dentro
del sistema MSF



*¿Seguimiento y control?

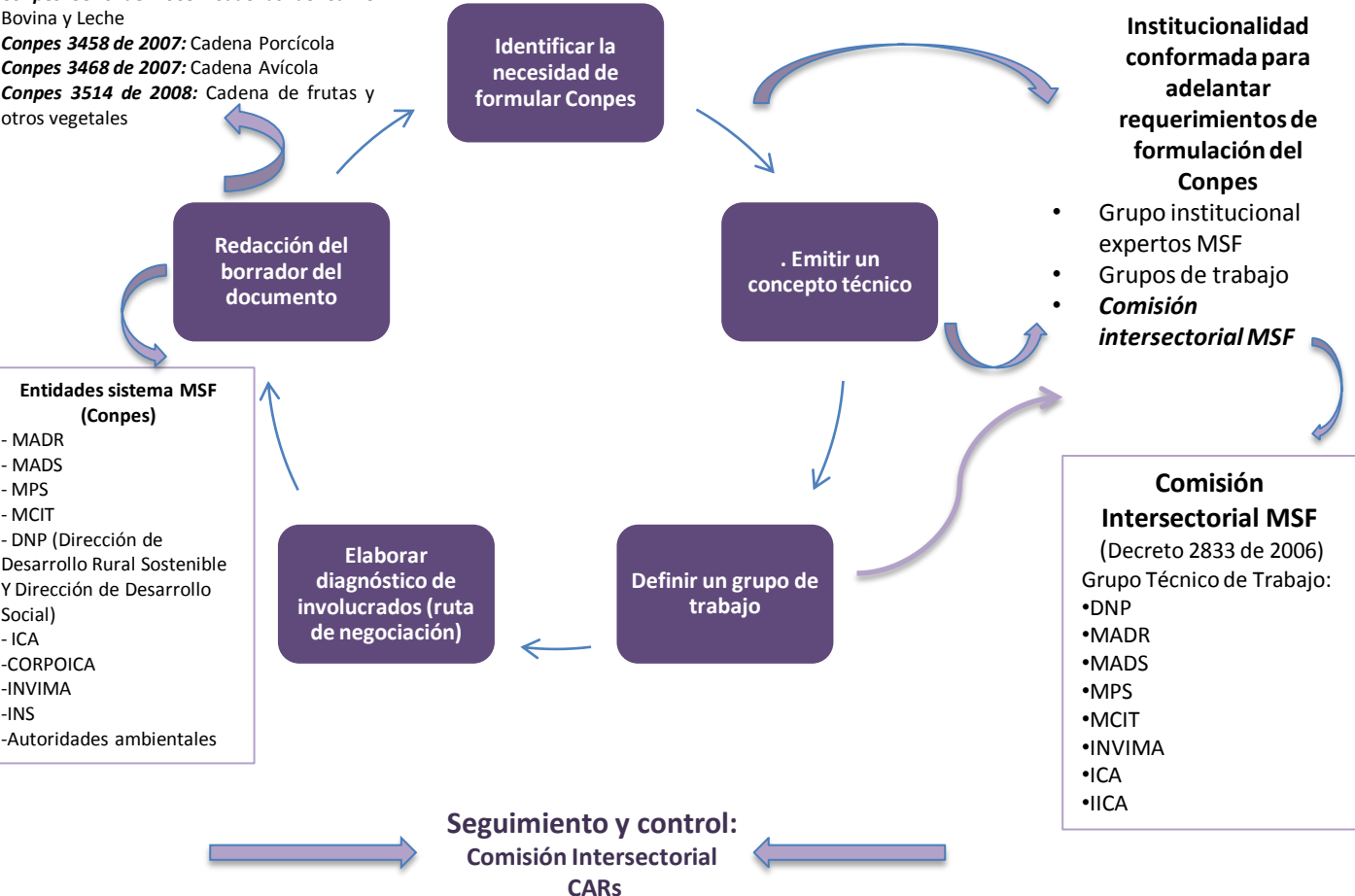
Descripción PTD	Involucrados
<p>Institucionalidad conformada para adelantar requerimientos de formulación del Conpes</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Grupo institucional expertos MSF 2. Grupos de trabajo 3. Comisión intersectorial <p>**Proceso de Negociación: en el marco de la negociación de TLCs.</p> <p>CONPES 3375 de 2005: Reacomodación del sistema MSF. Poniendo las competencias en su lugar y a fortalecer tanto el sistema como el de inspección, vigilancia y control.</p>	<p>Comisión Intersectorial de MSF (Decreto 2833 de 2006) Grupo Técnico de Trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> •DNP MADR - MADS - MPS - MCIT -INVIMA -ICA -IICA
<p>Formulación de Conpes MSF (para responder a cada una de las cadenas en particular a partir de los criterios del sistema MSF)</p> <p>Conpes 3376 de 2005: Cadenas de Carne Bovina y Leche</p> <p>Conpes 3458 de 2007: Cadena Porcícola</p> <p>Conpes 3468 de 2007: Cadena Avícola</p> <p>Conpes 3514 de 2008: Cadena de frutas y otros vegetales</p>	<p>Entidades sistema MSF Conpes</p> <ul style="list-style-type: none"> - MADR - MADS - MPS - MCIT - DNP (Dirección de Desarrollo Rural Sostenible Y Dirección de Desarrollo Social) - ICA -CORPOICA -INVIMA -INS -Autoridades ambientales
<p>Las CAR juegan un papel importante en materia de seguimiento y control en temas ambientales a nivel regional. Sin embargo, son concebidas por algunos sectores como entes policivos que dificultan el desarrollo de proyectos y actividades productivas para el sector agropecuario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Comisión Intersectorial de MSF • CARs: nivel regional



PTD DEL CONPES MSF



Conpes 3376 de 2005: Cadenas de Carne Bovina y Leche
Conpes 3458 de 2007: Cadena Porcícola
Conpes 3468 de 2007: Cadena Avícola
Conpes 3514 de 2008: Cadena de frutas y otros vegetales



¿Institucionalidad ambiental?

Fuente: IAvH, EAE sector agropecuario, 2013



Recomendaciones al PTD del Conpes MSF



Comisión intersectorial MSF: ha dejado de reunirse de manera periódica. Sin embargo, la Comisión es una entidad que puede ser clave en el tema de seguimiento y control por lo tanto es pertinente en el sistema (como lo señala Asocars, no se evidenciaron acciones de retroalimentación en los diferentes niveles de gestión se carece de informes de seguimiento analíticos)



En el marco del Conpes se plantea que existe una falta de coordinación intersectorial entre los diversos ministerios y entidades nacionales que constituyen el sistema. El problema sigue presente en el sistema MSF (cada institución cumple su rol sin mayor interdependencia intersectorial)



Comisión MSF: debe estar articulado al Sistema Nacional Ambiental (los funcionarios que no están muy familiarizados con lo ambiental pueden no actuar cumpliendo determinantes legales del POT ambiental)



CARs: ¿entidades policivas del sector agropecuario? Incluir más a las CAR en procesos de planificación puede fortalecer la coordinación interinstitucional y conllevar a capacidades locales y regionales de acción



El sistema MSF ha logrado una interacción importante con diversos sectores, como en el caso de convenios con universidades para el desarrollo de estudios técnicos (ejemplo, en materia de gestión del riesgo ambiental)



CONPES ALTILLANURA

Documento en Borrador que aun no se encuentra aprobado

PTD

Mesa de expertos



Mesa de Concertación

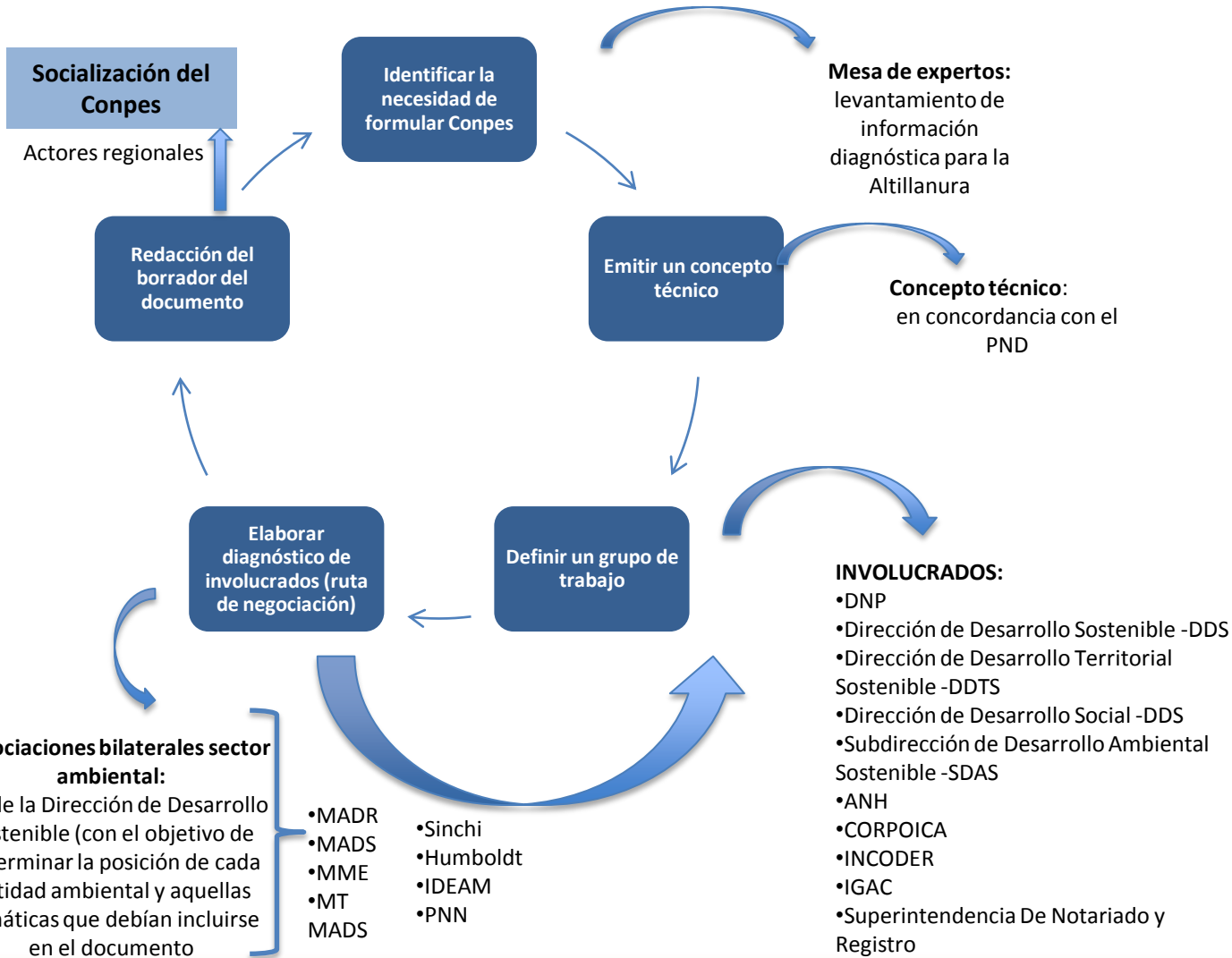


Socialización del Documento

Descripción PTD	Involucrados
<p>El documento se construyo en una primera fase de la elaboración del concepto técnico que indique su concordancia con el PND.</p> <p>La Definición de actores involucrados. En una primera parte para hacer el levantamiento de información de diagnostico para la altillanura y consolidar un primer borrador de objetivos, estrategias y plan de acción</p>	<ul style="list-style-type: none"> •DNP •Dirección de Desarrollo Sostenible -DDS •Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS •Dirección de Desarrollo Social -DDS •Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible -SDAS •ANH •CORPOICA •INCODER •IGAC •Superintendencia De Notariado y Registro
<p>A partir de negociaciones bilaterales (considera la discusión de propuestas puntuales con uno de los involucrados) la Dirección de Desarrollo Sostenible se encargo de reunirse con la institucionalidad ambiental, por separado, para determinar la posición de cada entidad ambiental y aquellas temáticas que debían incluirse en el documento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •MADR •MADS •MME •MT • Entidades adscritas y vinculadas al MADS: •Sinchi •Humboldt •IDEAM •PNN
<p>Realizada en Puerto Gaitán Meta. No se vieron reflejadas las observaciones ni posturas discutidas en las reuniones con DDS. Quedo un a visión muy pobre desde lo ambiental y lo social</p>	<p>Presencia de actores regionales. Todas las instituciones mencionadas. (Asistencia de los actores involucrados al taller)</p>



PTD DEL CONPES ALTILLANURA



Fuente: IAvH, EAE sector agropecuario, 2013

Recomendaciones al PTD del Conpes Altillanura



Insistiendo en la necesidad de generar espacios de **relacionamiento y discusión intersectorial**, es inconveniente que el Conpes Altillanura se haya discutido de manera aislada con las instituciones ambientales aparte del resto de actores y que posteriormente no se abrieran espacios de discusión y debate entre todos los sectores en instituciones



El documento no debe llegar plenamente construido y listo para la socialización a las entidades involucradas. Debe llegar un borrador con suficiente tiempo para revisar, analizar y proponer, de manera que sea posible construir y aportar entre las entidades. No en vano, no se vieron reflejadas las observaciones ni posturas discutidas en las reuniones con DDS. Quedo un a visión muy pobre desde lo ambiental y lo social



La construcción del Conpes debió haber considerado espacios de tiempo mayores para poder validar y retroalimentarse a partir de los ejercicios de socialización y discusión intersectorial. El análisis de PTD refleja una participación significativa de varios actores, los limitantes están dados por los la no inclusión de muchas de las consideraciones de los participantes en el marco del Conpes



Programa Apoyo Alianzas Productivas

Programa se encuentra desarrollando su tercera fase

PTD

Mesa de expertos



Mesa de Concertación

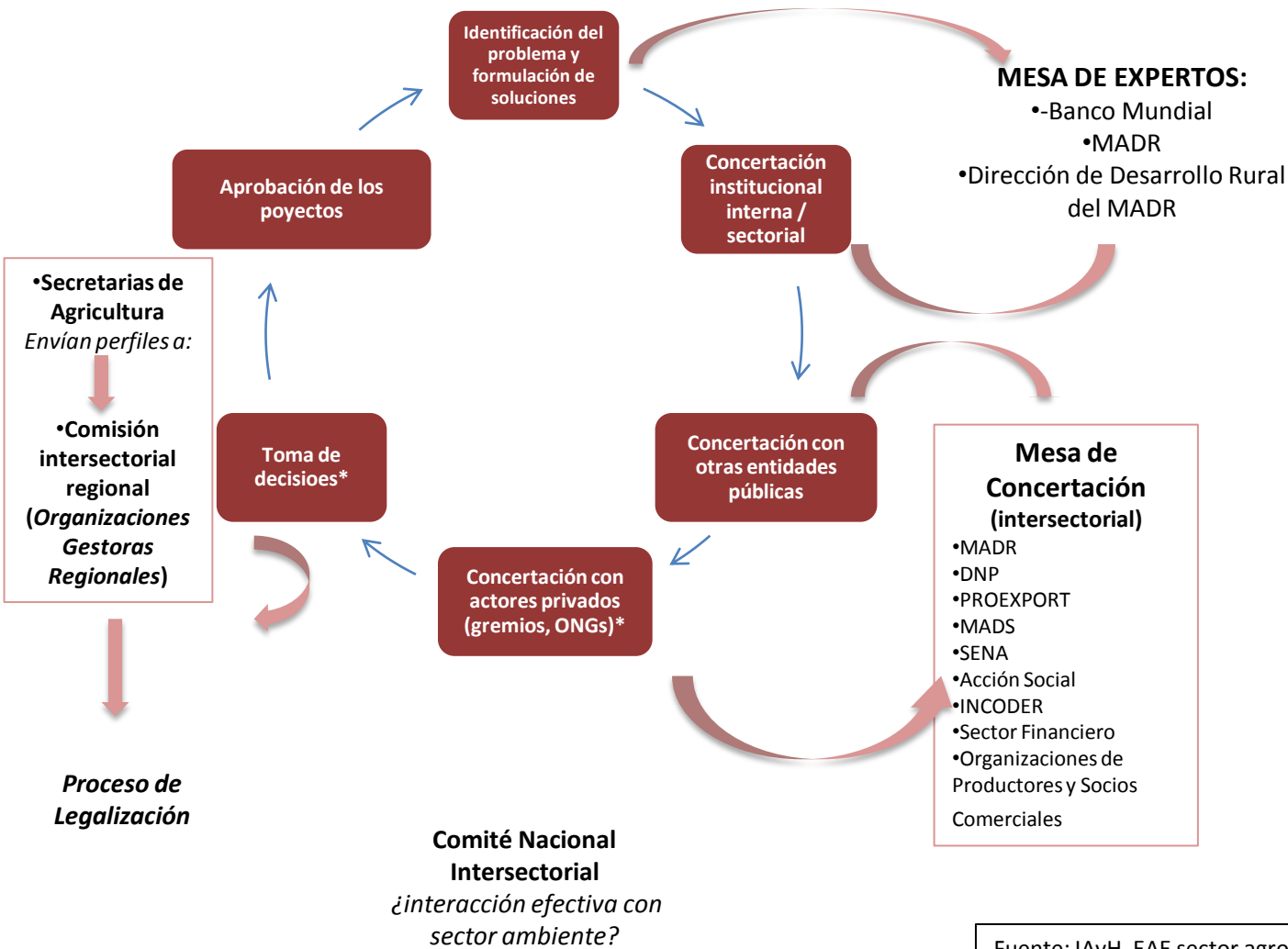


Conformación de Alianzas

Descripción proceso	Involucrados
<p>La mesa estuvo a cargo de de la conformación de las alianzas productivas, de la realización de las convocatorias para recibir los perfiles de alianza, la consiguiente evaluación y selección de los mejores perfiles y el establecimiento de los acuerdos de alianza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Banco Mundial •MADR •Dirección de Desarrollo Rural del MADR
<p>Se establecen Paquetes técnicos validados por el ICA, CORPOICA, por la federación de cafeteros, de algodoneros, la viabilidad ambiental y la coherencia con el ordenamiento territorial, en acompañamiento con las CAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> •MADR •DNP •PROEXPORT •MADS •SENA •Acción Social •INCODER •Sector Financiero •Organizaciones de Productores y Socios Comerciales
<p>Selección de perfiles, financiamiento de los estudios de pre inversión 3 meses se someten los resultados a la comisión intersectorial regional, aprueba que esos perfiles entren al banco de proyectos de alianza. Y se arranca con la parte de legalización: cámara de comercio, RUT, soportes legales, para finalmente constituir la alianza</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Secretarías de Agricultura •Organizaciones Gestoras regionales (evaluación y análisis de viabilidad)



PTD PROGRAMA APOYO ALIANZAS PRODUCTIVAS



Fuente: IAvH, EAE sector agropecuario, 2013



Recomendaciones al PTD del Programa de Alianzas Productivas



Es necesario fortalecer la comunicación y gestión intersectorial (ambiente-agricultura). Sin embargo, es importante resaltar que el proyecto se dirige a reforzar las comunicaciones intersectoriales a nivel regional, de manera tal que se garanticen las condiciones para el desarrollo de las alianzas



No se percibe una preocupación importante con respecto a posibles impactos negativos del programa, dado que la naturaleza del proyecto **no prevé impactos ambientales de gran escala**, ni impactos acumulativos. Pese a ello, la participación de las CAR a lo largo del proceso de la AP es de un perfil bajo pese a que cuentan con programas importantes que podrían aportar a las AP a su fortalecimiento en materia ambiental



Comité Nacional Intersectorial: sería importante elevar el proyecto a un nivel de prioridad que permita una gestión intersectorial más contundente desde el nivel nacional hasta el local (en concordancia además con los comités intersectoriales regionales)



El programa se concibe como un interesante escenario, en tanto las experiencias de alianzas con el sector privado han generado beneficios significativos para participantes del programa. El programa ha garantizado buenas prácticas de pancoger para los productores

