

Documento CONPES

3901

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR OPERACIONES
DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO HASTA POR LA SUMA DE USD 100
MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADAS A
FINANCIAR PARCIALMENTE EL PROGRAMA COLOMBIA SOSTENIBLE

Departamento Nacional de Planeación
Presidencia de la República
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 13 de octubre de 2017

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

General (R) Óscar Adolfo Naranjo
Vicepresidente de la República

Guillermo Abel Rivera Flórez
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Enrique de Jesús Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Juan Guillermo Zuluaga Cardona
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Griselda Janeth Restrepo Gallego
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Yaneth Giha Tovar
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Germán Cardona Gutiérrez
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio (E)

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Germán Cardona Gutiérrez
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

César Augusto Ocampo Rodríguez
Director General de Colciencias

Luis Fernando Mejía Alzate
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora Sectorial

Juan Felipe Quintero Villa
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la emisión del concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente el programa Colombia Sostenible en lo relacionado con sus objetivos de conservación y uso sostenible del capital natural, en cumplimiento del artículo 2.2.1.2.1.2 del Decreto 1068 de 2015¹. El cumplimiento de estos objetivos es parte central del posconflicto, en particular en lo establecido en el punto 1 *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*, disposición 1.1.10 *cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva* del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y, a su vez, del Fondo Colombia en Paz (FCP)², en los términos señalados en el Documento CONPES 3850 *Fondo Colombia en Paz*.

Esta operación de endeudamiento ha sido concebida por el Gobierno colombiano como un espejo del Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID y se prevé ejecutarla a través de la subcuenta Fondo Colombia Sostenible dentro del Fondo Colombia en Paz, creado a través del Decreto 691 de 2017³.

A través del programa Colombia Sostenible, el Gobierno de Colombia busca intervenir en las zonas de posconflicto para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica a través del desarrollo rural sostenible, la conservación de la biodiversidad y la mitigación y adaptación al cambio climático en zonas afectadas por el conflicto armado. El programa busca, al mismo tiempo, contar con la participación de instituciones locales y de estructuras comunitarias fortalecidas con capacidad de acompañar estos procesos.

Bajo este objetivo general, el programa se ha planteado desarrollar tres componentes puntuales: (i) mejorar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos de los que dependen los territorios para garantizar su desarrollo sostenible; (ii) promover prácticas productivas sostenibles bajas en carbono o con medidas de adaptación al cambio climático que contribuyan a la inclusión productiva de la población rural, al cierre de la frontera agropecuaria y al uso sostenible de los recursos naturales, especialmente del recurso hídrico,

¹ Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

² El FCP, patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), es el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo final. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

³ Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento.

del suelo y de la biodiversidad, y (iii) fortalecer las capacidades técnicas de los actores locales y regionales para la estructuración e implementación de proyectos dada la debilidad institucional, baja gobernanza y poca capacidad de gestión de los territorios para estructurar, gestionar e implementar sus propios proyectos.

Clasificación: H81, Q01, Q20, Q30.

Palabras clave: Posconflicto, paz, construcción de paz, reforma rural, desarrollo rural integral sostenible.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES	11
3. JUSTIFICACIÓN.....	16
3.1. Justificación técnica.....	16
3.1.1. Capital natural	18
3.1.2. Desarrollo productivo rural.....	25
3.1.3. Capacidades de actores locales y regionales	31
3.2. Justificación económica y social	33
3.2.1. Identificación de beneficios.....	33
3.2.2. Identificación de costos	35
3.2.3. Análisis de sensibilidad	35
3.3. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.....	36
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DEL CRÉDITO.....	36
4.1. Objetivo general	36
4.2. Objetivos específicos:	36
4.3. Componentes	37
4.3.1. Componente 1. Mejorar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	37
4.3.2. Componente 2. Prácticas productivas sostenibles bajas en carbono y con medidas de adaptación al cambio climático.....	38
4.3.3. Componente 3. Capacidades técnicas de los actores locales y regionales fortalecidas para la estructuración e implementación de proyectos.....	40
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	41
4.4.1. Análisis de los procesos de ejecución de la operación.....	41
4.4.2. Análisis del equipo técnico-operativo	44
4.4.3. Selección de proyectos para ser financiados con el crédito	44
4.5. Costos del programa de crédito	45
4.6. Programación de desembolsos	47

4.7.	Seguimiento y evaluación	47
4.7.1.	Indicadores del crédito.....	47
4.7.2.	Estrategia de seguimiento del crédito.....	49
5.	RECOMENDACIONES	51
ANEXOS	52
Anexo A.	Matriz de resultados.....	52
BIBLIOGRAFÍA	66

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Figuras de ordenamiento ambiental existentes en los municipios identificados.....	21
Tabla 2. Resumen de la evaluación de proyectos de la muestra.....	35
Tabla 3. Principales criterios de elegibilidad y priorización para los proyectos.....	44
Tabla 4. Costo y financiamiento del programa.....	46
Tabla 5. Cronograma de desembolso, 2018-2022.....	47
Tabla 6. Indicadores de impacto del programa.....	48
Tabla 7. Indicadores de resultado del programa.....	48
Tabla 8. Productos del programa.....	48
Tabla 9. Matriz de impactos esperados del programa.....	52
Tabla 10. Medios de verificación y supuestos de la matriz de impactos esperados.....	53
Tabla 11. Matriz de resultados esperados del programa.....	54
Tabla 12. Medios de verificación y supuestos de los indicadores de resultados.....	55
Tabla 13. Productos esperados del programa.....	59
Tabla 14. Medios de verificación y supuestos de los productos.....	60

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Municipios programa Colombia Sostenible y municipios PDET.....	18
Mapa 2. Parques nacionales naturales, ecosistemas estratégicos, sitios Ramsar y reservas de la biósfera.....	20
Mapa 3. Deforestación en los municipios identificados.....	23
Mapa 4. Hectáreas de cultivos de coca en municipios identificados 2015.....	24
Mapa 5. Conflictos de uso del suelo, 2012.....	29
Mapa 6. Índice de Problemática en Estructuración de Proyectos.....	32

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Deforestación en los municipios identificados, 1990-2015.....	22
Gráfico 2. Comparación de rendimientos agrícolas de cultivos representativos.....	28

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Esquema general de ejecución del crédito.....	43
---	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCP	Fondo Colombia en Paz
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PMI	Plan Marco de Implementación
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UPA	Unidades Productoras Agropecuarias

1. INTRODUCCIÓN

En la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final). El acuerdo cuenta con seis puntos para su implementación, dentro de los cuales se encuentra la Reforma Rural Integral (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 7 y 8). Esta sienta las bases para la transformación estructural del campo y busca crear condiciones de bienestar para la población rural. Así mismo, incluye dentro de sus principios el desarrollo sostenible⁴ (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 13). También establece que una verdadera transformación del campo requiere promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria, y la delimitación de la frontera agrícola para la preservación y la restauración ecológica (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, pág. 20).

Para orientar las políticas públicas, programas y proyectos encaminados a la implementación del Acuerdo final durante los próximos años, y su articulación con los planes de desarrollo nacional y territorial, el Acuerdo final establece el diseño de un Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo final (Punto 6.1.1). Este plan, fruto del trabajo interinstitucional del Gobierno nacional, y cuya versión final se encuentra en proceso de aprobación por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), será el principal referente en materia de iniciativas de paz; de aquí la relevancia de su articulación con los programas encaminados a la construcción de una paz estable y duradera.

El Gobierno nacional también desarrolló una serie de instrumentos de política nacional como parte de su preparación institucional para el posconflicto. En 2015, definió mediante el Documento CONPES 3850 *Fondo Colombia en Paz*⁵ los lineamientos para crear el Fondo Colombia en Paz, patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República (DAPRE), como el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo final. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

⁴ El desarrollo sostenible, según el Acuerdo final, se entiende como un desarrollo ambiental y socialmente sostenible que requiere de la protección y promoción del acceso al agua dentro de una concepción ordenada del territorio.

⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>.

Dentro de este fondo se creó la subcuenta Colombia Sostenible, la cual tiene como objetivo apoyar proyectos y programas encaminados a maximizar los dividendos ambientales, económicos y sociales de la paz en Colombia, principalmente en los territorios donde confluyen la incidencia de conflicto armado, las áreas estratégicas para el desarrollo rural sostenible y la conservación del ambiente. Dicho fondo tiene como fuente de financiación recursos de cooperación internacional no reembolsables, recursos del Presupuesto General de la Nación, recursos del Sistema General de Regalías y recursos del Sistema General de Participaciones, entre otros recursos que determine la ley (artículo 10 del Decreto Ley 691 de 2017).

Así mismo, en 2016 se aprobó el Documento CONPES 3867 *Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto*⁶, en donde se estableció el programa Colombia Sostenible como una de las prioridades de preparación institucional para la paz y el posconflicto. A través del programa, el Gobierno nacional busca intervenir en las zonas afectadas por el conflicto armado, promoviendo la sostenibilidad ambiental y socioeconómica. Bajo este objetivo general, el programa se ha planteado atender las siguientes problemáticas puntuales: (i) degradación de los bosques y suelos, lo que contribuye a la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos de los que dependen los territorios para garantizar su desarrollo sostenible; (ii) ausencia de alternativas productivas sostenibles que contribuyan a la inclusión productiva de la población rural, al cierre de la frontera agropecuaria y al uso sostenible de los recursos naturales, especialmente del recurso hídrico del suelo y de la biodiversidad, y (iii) debilidad institucional, gobernanza y capacidad de gestión de los territorios para estructurar, gestionar e implementar sus propios proyectos. Estas problemáticas hacen parte también de las prioridades del Acuerdo final y se encuentran contempladas en la propuesta del PMI en proceso de aprobación.

Para contribuir con la solución a la problemática mencionada, el programa, con los componentes descritos en este documento, se propone restaurar y proteger el capital natural, mejorar los ingresos de la población rural beneficiaria, fortalecer las capacidades técnicas de los actores locales y regionales involucrados, y promover estrategias de adaptación al cambio climático. Su fundamento será el desarrollo rural sostenible (agricultura y prácticas agropecuarias que contribuyan a la reducción de emisiones de gases efecto invernadero⁷),

⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>.

⁷ Colombia, en el marco del Acuerdo de París y la Contribución Prevista y Nacionalmente Determinada (INDC, por sus siglas en inglés), se comprometió al cumplimiento de ciertas metas incluyendo la reducción de emisiones. Por lo tanto, se formularon unas fichas que presentan medidas de mitigación de los sectores incluyendo el sector agropecuario; estas están disponibles en: http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/Fichas_portafolio_medidas.pdf.

la restauración ecológica, y la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, de tal manera que se garantice la provisión de servicios ecosistémicos.

En este sentido, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la emisión del concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral de hasta USD 100 millones como contraparte nacional para financiar parcialmente el programa Colombia Sostenible, en conjunto con el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID.

Este documento se divide en cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes. La tercera sección incluye la justificación desde el punto de vista técnico, económico y social. La cuarta sección describe el programa, precisando sus objetivos, componentes, esquema de ejecución, costos, indicadores, entre otros aspectos. Al final del documento, en la quinta sección, se presentan las principales recomendaciones y se anexa la matriz de resultados.

2. ANTECEDENTES

Con el propósito de avanzar hacia el fin del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) le apostaron entre 2012 y 2016 a lograr una salida negociada al conflicto armado entre ambas partes. De cara a la posible firma de un acuerdo de paz, entre 2015 y 2016 el Gobierno nacional desarrolló una serie de instrumentos de política de preparación para la construcción de paz y la implementación del Acuerdo final. Uno de estos instrumentos es el Fondo Colombia en Paz (FCP), definido en el Documento CONPES 3850 y creado a través del Decreto Ley 691 de 2017. Estos documentos establecen el marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del FCP, para que funcione como eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera.

Para el financiamiento del FCP, el documento identifica dentro de los fondos de cooperación internacional el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo de este fondo es apoyar proyectos y programas encaminados a maximizar los dividendos ambientales, económicos y sociales de la paz en Colombia, principalmente en los territorios donde confluyen la incidencia de conflicto armado, las áreas estratégicas para el desarrollo rural sostenible y la conservación del medio ambiente. Este fondo cuenta con donantes internacionales en el contexto de la agenda de posconflicto, como los gobiernos de Noruega, Alemania y el Reino Unido. También está abierto a donantes interesados en aportar contribuciones de pago por resultados de proyectos de reducción de

emisiones por deforestación y degradación forestal que incluyan la conservación y la ordenación sostenible de los bosques (REDD+, por sus siglas en inglés). Se espera que la contraparte nacional de este fondo sea, entre otras, un crédito de hasta USD 100 millones que financiará el programa Colombia Sostenible, junto con el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID, para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica durante el posconflicto.

De igual forma, el Documento CONPES 3850 define una priorización temática de las inversiones que incluye: (i) desarrollo rural integral sostenible, que busca promover sistemas productivos acordes con la vocación del suelo y los factores ambientales y económicos para contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático, y (ii) fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales, que incluye el apoyo a actores y entidades locales en la estructuración de planes y proyectos de desarrollo y paz. A través de esta priorización, el fondo contribuirá de forma directa a la implementación del Acuerdo final.

Adicionalmente, en septiembre de 2016 se aprobó el Documento CONPES 3867 como preparación institucional para el posconflicto. Este documento define el alcance programático, el marco institucional, los principales vehículos de implementación y la estrategia de seguimiento de la preparación para el posconflicto, entre otros, para orientar y definir el accionar del Gobierno en el posconflicto. Así mismo, contempla la implementación de acciones de desarrollo social y económico en las zonas rurales. Estas acciones, definidas a través de procesos participativos con los actores locales, incluyen proyectos productivos agropecuarios y no agropecuarios.

Paralelo a la construcción e implementación de los instrumentos de política de cara al posconflicto, el 24 de noviembre de 2016 concluyó la negociación entre el Gobierno nacional y las FARC-EP con la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, centrado en lograr la integración social y económica de quienes han vivido con mayor profundidad los efectos del conflicto armado. Posteriormente, el Acuerdo final fue refrendado por el Congreso de la República los días 29 y 30 de noviembre del mismo año, dando así inicio al cronograma de implementación de los compromisos pactados.

Dentro de los mecanismos de implementación, monitoreo y verificación, el Acuerdo final estipula la formulación del PMI, con los pilares, estrategias, productos, indicadores y responsables para la implementación del Acuerdo final, así como con sus fuentes indicativas de financiación. En cumplimiento de este punto, el Gobierno nacional, siguiendo la ruta establecida, entre diciembre de 2016 y marzo de 2017, elaboró las bases del PMI con la participación de sectores y entidades del orden nacional competentes, a través de 31 mesas temáticas de concertación y tres mesas transversales. A la fecha de elaboración de este

documento CONPES, el PMI se encuentra en proceso de aprobación por parte de la CSIVI. Este documento se traducirá en un documento CONPES, que contendrá también los recursos indicativos necesarios para su implementación y será el principal referente para la implementación del Acuerdo final⁸.

Este acuerdo tiene dentro de sus prioridades lograr una reforma rural integral que incluya estrategias para el desarrollo rural sostenible del país, relacionadas con acceso a tierras, infraestructura y conectividad, producción agropecuaria, salud, educación, vivienda, entre otros. De igual manera, el punto 1 establece que el Gobierno nacional deberá elaborar un "plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola [...]"; compromiso recogido en el PMI. Este plan deberá elaborarse de tal forma que delimite y separe "las áreas donde están permitidas las actividades agropecuarias (agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras y plantaciones forestales comerciales) de aquellas áreas de especial interés ambiental que se deben dedicar a la preservación, restauración ecológica u otras derivadas de la zonificación ambiental" (Unidad de Planeación Rural Agropecuaria [UPRA], 2017, pág. 5). De esta manera se generan las bases para que la población que ocupa o colinda con las áreas de especial interés ambiental tengan alternativas productivas para la generación de ingresos, equilibradas entre el ambiente y el bienestar y buen vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible. Igualmente, el Acuerdo final plantea la creación de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia del suelo; el apoyo a pequeños y medianos productores con servicio de extensión agropecuaria; la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor, capital semilla no reembolsable y acceso a activos productivos, adecuación de tierras, comercialización y asistencia técnica.

Es importante mencionar que los puntos pactados en el Acuerdo final se encuentran alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, el cual asumió el compromiso de avanzar hacia la construcción de una Colombia en paz, equitativa y educada. En particular, tiene relación con dos estrategias que el Gobierno nacional definió, entre otras, para generar un desarrollo sostenible en territorios rurales.

La primera corresponde a la estrategia envolvente Crecimiento Verde, que busca un tipo de desarrollo que garantice el bienestar económico y social de la población a largo

⁸ El punto 6.1.1. del Acuerdo final plantea que con el fin de garantizar la implementación de todo lo acordado, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) discutirá y aprobará, dentro de los cuatro meses siguientes a su constitución, un plan marco para la implementación de los acuerdos sobre la base del borrador que será presentado por el Gobierno nacional. Así mismo, y a la mayor brevedad, el Gobierno nacional tramitará y aprobará en el Consejo Nacional de la Política Económica y Social un documento CONPES sobre el Plan Marco de Implementación, el cual será contentivo además de los recursos indicativos necesarios para su financiación, así como de sus fuentes.

plazo y, al mismo tiempo, asegure la permanencia del capital natural y de los servicios ecosistémicos. Para alcanzar este propósito se plantean tres objetivos específicos: avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono; proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y la gobernanza ambiental, y lograr un crecimiento resiliente reduciendo la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático.

La segunda estrategia busca una transformación integral del campo como condición y base para la construcción de una paz estable y duradera. Con ese propósito, el PND 2014-2018 contempla entre sus objetivos: promover el uso eficiente del suelo y de los recursos naturales en las tierras de vocación agrícola, acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva, y crear un nuevo arreglo institucional del sector agropecuario que sea integral, multisectorial y con presencia territorial, que mejore la intervención en el territorio y asegure una ejecución más eficiente de los recursos del sector (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Para dar cumplimiento a esta estrategia, se crearon en 2015, bajo los decretos 2363⁹, 2364¹⁰ y 2366¹¹, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), respectivamente, todas ellas adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La ANT es responsable de la gestión de la formalización de la propiedad rural, el acceso y la distribución equitativa de tierras. Por su parte, la ADR lidera la ejecución de planes de desarrollo agropecuario de iniciativa territorial o asociativa, y la ART, la ejecución de planes integrales y sostenibles de renovación económica, social e institucional de territorios altamente afectados por el conflicto armado.

Adicionalmente, dentro de este marco de sostenibilidad ambiental y desarrollo rural sostenible, Colombia ratificó los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS¹²), los cuales brindan orientación para la promoción de un crecimiento económico inclusivo y sostenible, que contribuya a la disminución de la pobreza y la reducción de las brechas sociales y económicas entre las zonas rurales y las zonas urbanas. Para su cumplimiento, los países se comprometieron a adoptar medidas para combatir el cambio climático, lograr la conservación, gestión y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos, detener la pérdida de biodiversidad e incentivar actividades agropecuarias sostenibles. Para

⁹ Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.

¹⁰ Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

¹¹ Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.

¹² Los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016. Se espera que en los próximos quince años los países fortalecerán sus esfuerzos para terminar con la pobreza, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático.

el caso colombiano, lo anterior se deberá hacer de manera coordinada con el cumplimiento de los compromisos del país en el Acuerdo de París para la lucha contra el cambio climático¹³, el cual fue suscrito en el 2016 y actualmente se encuentra en proceso de ratificación¹⁴.

De igual manera, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 902 de 2017¹⁵, a través del cual se adoptan medidas en materia de acceso y formalización de tierras, y se crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Se espera que el acceso progresivo a la tierra para la población y comunidades rurales sin tierra o con tierra insuficiente, así como la regulación y protección de los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, generarán condiciones para la inclusión social y económica de los pobladores rurales. Esta democratización de la propiedad y desconcentración de la tierra también promoverá el uso adecuado de la misma de acuerdo con su vocación productiva.

El Gobierno nacional también ha venido tramitando ante el Congreso de la República varios proyectos de ley. Uno de ellos busca crear el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), mediante el cual se pretende reordenar los subsistemas de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario, de extensión agropecuaria, y el de formación y capacitación para la innovación agropecuaria. Un segundo proyecto busca regular y dar lineamientos al proceso de adecuación de tierras con infraestructura de riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el fin de mejorar la productividad del sector agropecuario mediante el uso eficiente y sostenible de los recursos del suelo y el agua.

Adicionalmente, en los últimos años se han implementado iniciativas que de manera exitosa han combinado enfoques de sostenibilidad ambiental y económica. Ejemplo de ello

¹³ Dentro de los compromisos adquiridos, es importante mencionar la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, la formulación e implementación del 100 % de los planes de cambio climático en el país, y la inclusión de consideraciones de cambio climático en los instrumentos de planificación por parte de los sectores de transporte, energía, agricultura, vivienda, salud, y comercio, industria y turismo. En relación con los medios de implementación, el país se comprometió con financiamiento, fortalecimiento de capacidades y una agenda de ciencia y tecnología.

¹⁴ El Gobierno nacional ha venido realizando esfuerzos relacionados con la lucha contra el cambio climático, entre los que se encuentran: (i) el Documento CONPES 3700 *Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia*, el cual establece que la adaptación y mitigación al cambio climático requiere el desarrollo de estrategias de coordinación y articulación para las políticas y acciones de cambio climático, y (ii) el Decreto 298 de 2016, que establece el Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima) encargado de orientar, coordinar, articular, formular y hacer seguimiento a las políticas, normas, proyectos, entre otros, para la gestión de la mitigación de los gases de efecto invernadero y de la adaptación al cambio climático en el país.

¹⁵ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

es el Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por un lado, el proyecto promueve entre los pequeños y medianos productores rurales la adopción de sistemas productivos sostenibles (por ejemplo, sistemas silvopastoriles, agroforestales, y el uso de tecnologías resilientes al cambio climático). Por otro lado, brinda asesoría para la gestión empresarial y comercial de las asociaciones agropecuarias y facilita la conformación de alianzas estratégicas entre los productores y los siguientes eslabones de las cadenas de valor, para lo cual sigue criterios de demanda de los mercados, tanto en términos de volumen como de calidad. Los resultados de la evaluación de impacto realizada al proyecto arrojaron que, durante una primera fase entre 2002 y 2008, más de 10.000 pequeños productores de 28 departamentos del país conformaron 136 alianzas bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental y económica, las cuales promovieron en promedio un aumento de 77 % en el ingreso de las familias beneficiarias en comparación con la línea de base (Banco Mundial, 2009).

Es así como los antecedentes expuestos en esta sección muestran como la coyuntura actual y el fin del conflicto armado y la implementación del Acuerdo final representan una oportunidad para avanzar de forma acelerada y en condiciones de seguridad en la conservación y uso sostenible del capital natural, especialmente en aquellas zonas en donde el conflicto tuvo sus mayores impactos.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Justificación técnica

Para la construcción de la paz estable y duradera en el país es fundamental superar la incidencia del conflicto armado en los territorios donde confluye esta circunstancia con otras problemáticas como la degradación ambiental, las brechas socioeconómicas y la pobreza rural, especialmente. Por esta razón, en el marco de implementación del Acuerdo final, se han diseñado una serie de instrumentos normativos y de política con los lineamientos de priorización para acelerar las inversiones y los esfuerzos del Gobierno nacional en territorios con dichas características.

El Acuerdo final, en el punto 1 sobre Reforma Rural Integral, establece que esta tendrá un alcance nacional de manera progresiva. Para ello, implementará los planes nacionales de Reforma Rural Integral con mayor celeridad, recursos y coordinación en aquellos municipios con: alta afectación por el conflicto armado, debilidad institucional, elevados niveles de pobreza y presencia de cultivos de uso ilícito. En estos municipios se pondrán en marcha los

programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). El Decreto 893 de 2017¹⁶ por el cual se crean los PDET, priorizó 170 municipios donde se formularán los PDET¹⁷ a partir de los criterios mencionados anteriormente.

A su vez, el Documento CONPES 3850¹⁸ definió una serie de criterios similares a los PDET, dentro de los cuales se incluyen variables de carácter ambiental como la deforestación y las hectáreas de áreas protegidas existentes en los municipios para la focalización geográfica de las inversiones públicas y de cooperación internacional destinadas al posconflicto. Como resultado de este ejercicio se identificaron 277 municipios con estas características.

En el Panel A del Mapa 1 se presenta el universo de municipios identificados por los instrumentos referidos (el conjunto de municipios PDET y el Documento CONPES 3850), los cuales suman 318. En el Panel B se muestran los municipios PDET, que corresponden a 170 municipios.

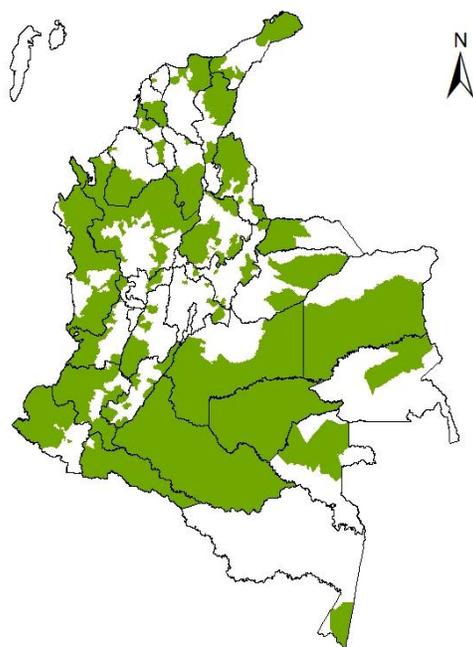
¹⁶ Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

¹⁷ El Decreto 893 de 2017¹⁷ creó los PDET como un instrumento para planificar e implementar con celeridad los planes nacionales para la reforma rural integral en los 170 municipios definidos por el decreto, bajo la coordinación de la Agencia para la Renovación del Territorio. Estos municipios fueron agrupados en 16 PDET. Los PDET se formularán por solo una vez y tendrán una vigencia de diez años. Cada uno de estos programas formula, de manera participativa y concertada entre las comunidades, las autoridades locales y el Gobierno nacional, un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). La instrumentalización de estos planes incluye la formulación de programas y proyectos a partir de las características y necesidades sociales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, de conformidad con la vocación de los suelos y las normas de planeación y ordenamiento territorial. Dichos proyectos requerirán apoyo para su estructuración y ejecución, el cual, según el mismo decreto, podrá tener entre sus fuentes, recursos del Presupuesto General de la Nación y de cooperación internacional.

¹⁸ Las variables para la identificación utilizadas en el Documento CONPES 3850 son: índice de incidencia del conflicto armado, hectáreas de cultivos de coca, categorías de ruralidad, esfuerzo integral para el cierre de brechas socioeconómicas, indicador de desempeño fiscal, deforestación, hectáreas de áreas protegidas y víctimas por eventos climáticos.

Mapa 1. Municipios programa Colombia Sostenible y municipios PDET

Panel A. Municipios programa Colombia Sostenible



Panel B. Municipios PDET



Fuente: Grupo de Proyectos Especiales y Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible del DNP, 2016.

En la siguiente sección se realiza un diagnóstico de los municipios del programa Colombia Sostenible y de los municipios PDET, en los que concurren una serie de factores que han determinado sus características de desarrollo, entre los cuales es importante destacar su gran potencial en capital natural afectado por la degradación ambiental, incidencia del conflicto armado, pobreza rural y brechas socioeconómicas y territoriales.

3.1.1. Capital natural

Según datos del Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt, el país ocupa el 0,22 % de la superficie terrestre y alberga más del 10 % de las especies conocidas actualmente (citado en: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2014). También tiene cinco ecorregiones terrestres: el Chocó biogeográfico, las Llanuras del Caribe, Amazonía, Orinoquia y la Región Andina, y dos marino-costeras: océano Pacífico y Mar Caribe, con un área marítima igual a la de su territorio emergido (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y PNUD, 2014). Los municipios del crédito pertenecen a cada una de las ecorregiones mencionadas y cuentan

con un gran capital natural representado en alta biodiversidad y heterogeneidad de ecosistemas y servicios ecosistémicos.

En los 318 municipios existen 36.394.611¹⁹ ha de bosques que representan el 61 % del área total de bosque del país. Igualmente, estos municipios cuentan con 1.231.187²⁰ ha de páramo y 11.880.897²¹ ha de humedales, que corresponden al 42,37 % y 54 % del área total de estos ecosistemas en el país, respectivamente. Los páramos son ecosistemas de alta montaña fundamentales para la regulación, almacenamiento y provisión de agua. Los humedales son ecosistemas reconocidos por sus funciones de soporte y regulación para la biodiversidad, el clima y la hidrología, aspectos que se traducen en diferentes servicios y beneficios para la sociedad (Mosquera, S.L., Nieto, O. y Tapia, C., 2015).

En estos municipios existen, además, zonas de gran importancia y relevancia ambiental declaradas por la Unesco como reservas de biósfera²², tales como: (i) el Macizo Colombiano, Reserva de la Biósfera Constelación Cinturón Andino, en el que se encuentran los parques nacionales naturales Cueva de los Guácharos, Puracé y Nevado del Huila; (ii) el Parque Nacional Natural El Tuparro, ubicado en la región de la Orinoquía, departamento del Vichada; (iii) la Sierra Nevada de Santa Marta, y (iv) el Sistema Delta Estuario del río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta, que es reserva de biósfera y también fue declarada humedal Ramsar²³. Así mismo, en los municipios identificados se localizan dos humedales Ramsar adicionales: el Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial de Inírida y el delta del río San Juan en el departamento del Chocó. En línea con lo anterior, en estos municipios se identificaron 8.431.420 ha²⁴ en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), correspondientes al 60 % de las áreas protegidas del país (Mapa 2).

¹⁹ Cartografía base del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), 2015.

²⁰ Cartografía base del Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt, 2012.

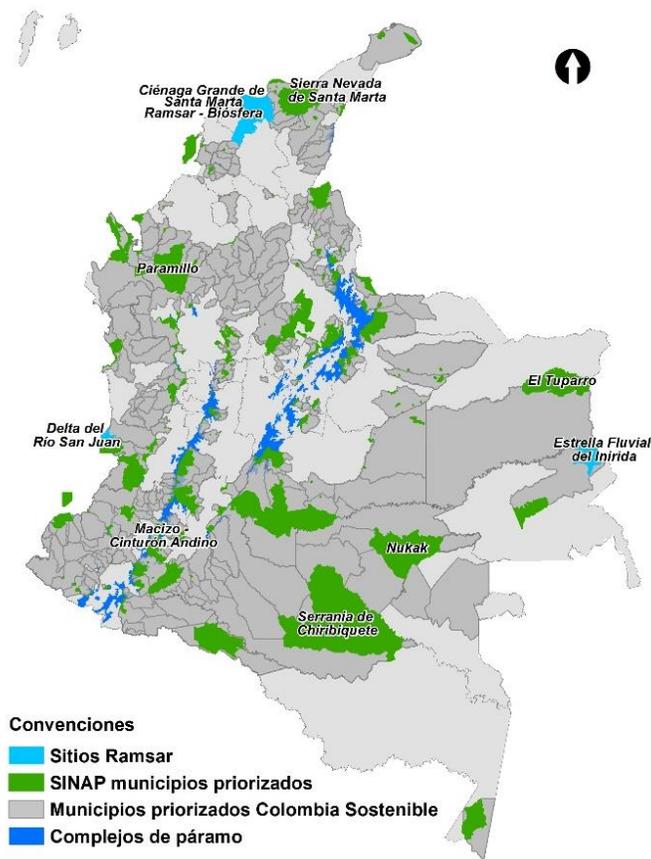
²¹ Cartografía base del Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander von Humboldt, 2016.

²² Las reservas de biósfera son ecosistemas terrestres o marinos protegidos por los Estados y por la Red Mundial de Biósferas, cuya función principal es la conservación de la biodiversidad del planeta y la utilización sostenible. Estos conforman una red mundial en la cual los Estados participan de manera voluntaria (Cancillería, 2017).

²³ La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, o Convención de Ramsar, es un tratado intergubernamental en que se formalizaron los compromisos contraídos por los países miembros para mantener las características ecológicas de los humedales de importancia internacional y planificar su uso sostenible (Secretariado de la Convención de Ramsar, 2014).

²⁴ Cartografía base del SINAP, 2016.

Mapa 2. Parques nacionales naturales, ecosistemas estratégicos, sitios Ramsar y reservas de la biósfera



Fuente: DNP a partir de SINAP, 2016, Instituto Alexander Von Humboldt, 2012 y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014.

Debido a su importancia en materia de capital natural, gran parte de los 318 municipios se encuentran cubiertos bajo algún tipo de figura de ordenamiento ambiental. Por ejemplo, el 57 % del área nacional de reservas forestales establecidos por la Ley 2.ª de 1959²⁵ se encuentra en estos municipios. Esta figura de manejo tiene como fin promover al interior de los municipios identificados la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. A pesar de no estar categorizados como áreas protegidas, en su interior se encuentran áreas fundamentales del SINAP²⁶, además de territorios colectivos

²⁵ Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.

²⁶ Es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local.

(Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, s.f.). En la Tabla 1, se presentan las figuras de ordenamiento identificadas en los 318 municipios.

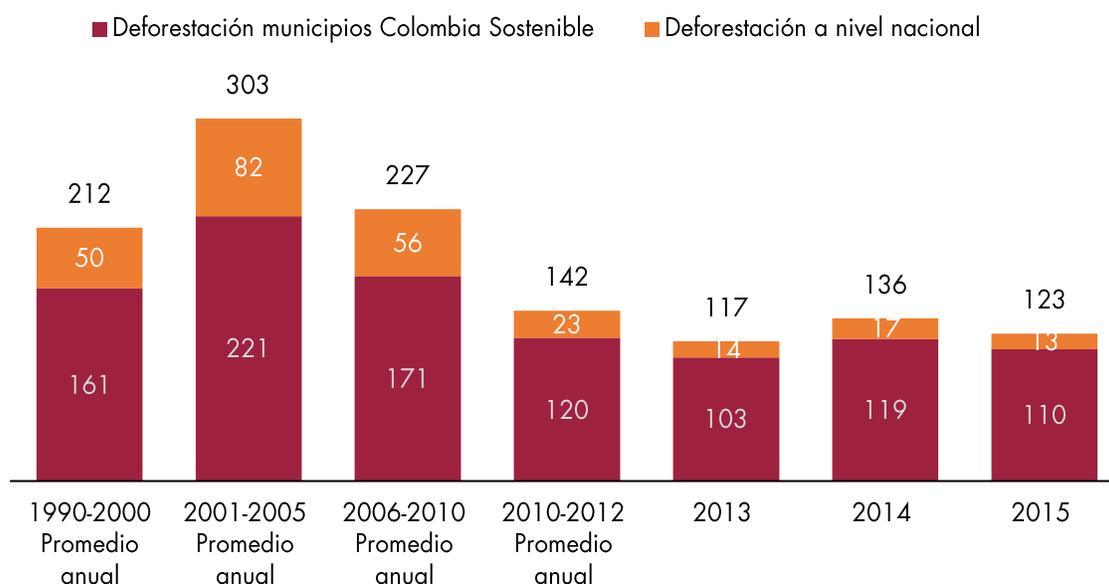
Tabla 1. Figuras de ordenamiento ambiental existentes en los municipios identificados

Categoría del área	Número
Parque Nacional Natural	36
Área Natural Única	1
Reserva Nacional Natural	2
Santuario de Fauna	1
Santuario de Flora	1
Santuarios de Fauna y Flora	6
Vía Parque	1
Reservas Naturales de la Sociedad Civil	225
Áreas Regionales Protegidas	142

Fuente: Elaboración del DNP a partir de SINAP, 2016.

No obstante la gran oferta de capital natural y de áreas de especial importancia ambiental, estas áreas están expuestas a diferentes factores tensionantes resultantes de las actividades antrópicas y los motores de degradación de los ecosistemas. El impacto de estos factores se evidencia principalmente en la deforestación. Como lo demuestra el Gráfico 1, el mayor promedio de deforestación anual en los municipios identificados se presentó entre 2001-2005, con 221.302 ha deforestadas. A partir de ese quinquenio se presenta una tendencia decreciente, alcanzando el menor valor en 2013, correspondiente a 103.226 ha; sin embargo, en el año 2014 aumentó y volvió a disminuir en 2015, con un total de 110.263 ha deforestadas.

Gráfico 1. Deforestación en los municipios identificados, 1990-2015
Miles de hectáreas

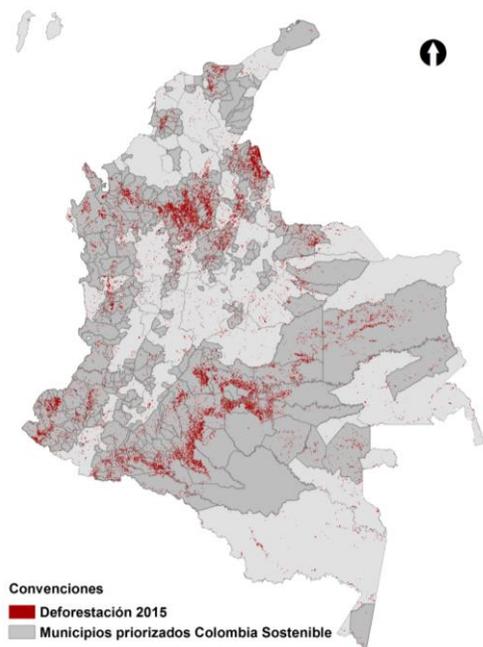


Fuente: Elaboración del DNP a partir de la cartografía base del Ideam, 2015

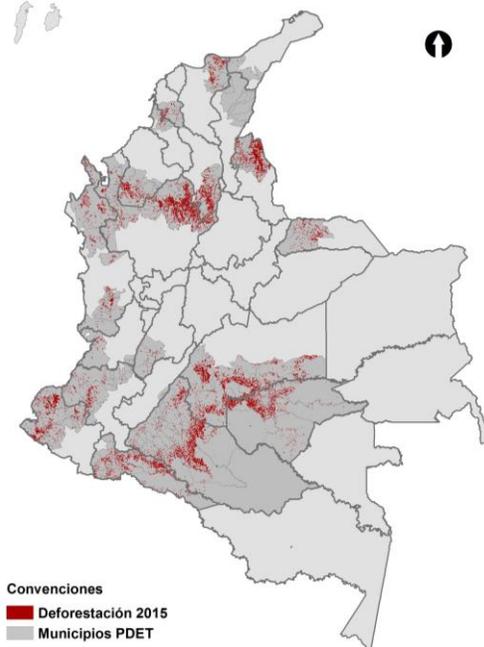
Existen varias causas de deforestación en el país, entre las que es importante mencionar la expansión de la frontera agropecuaria, la colonización, la construcción de obras de infraestructura, los cultivos ilícitos, el consumo de leña, los incendios forestales y la producción maderera para la industria y el comercio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). Otra causa de deforestación es la extracción selectiva e ilegal de especies forestales nativas. Según datos del 2012 del Ideam se estima que, del total de madera utilizada en Colombia, el 42 % es comercializada de forma ilegal (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015). En el Mapa 3, se presenta la deforestación del 2015 identificada en los municipios del programa Colombia Sostenible (Panel A) y los municipios PDET (Panel B).

Mapa 3. Deforestación en los municipios identificados

Panel A. Municipios programa Colombia Sostenible



Panel B. Municipios PDET



Fuente: DNP a partir de cartografía base del Ideam, 2015.

En el caso de los municipios del programa Colombia Sostenible, se presenta un total de 110.295 ha deforestadas, correspondientes al 89 % de la deforestación identificada para el año 2015. Por su parte, en los municipios PDET se presenta un total de 96.652 ha deforestadas, correspondientes al 78 % de la deforestación identificada para el mismo año²⁷. El último boletín de Alertas Tempranas de Deforestación de 2017 del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), identificó ocho núcleos de deforestación, principalmente asociados al arco de la deforestación en el noroccidente de la Amazonía, Norte de Santander, Paramillo y Chocó, que coinciden con algunos de los municipios identificados.

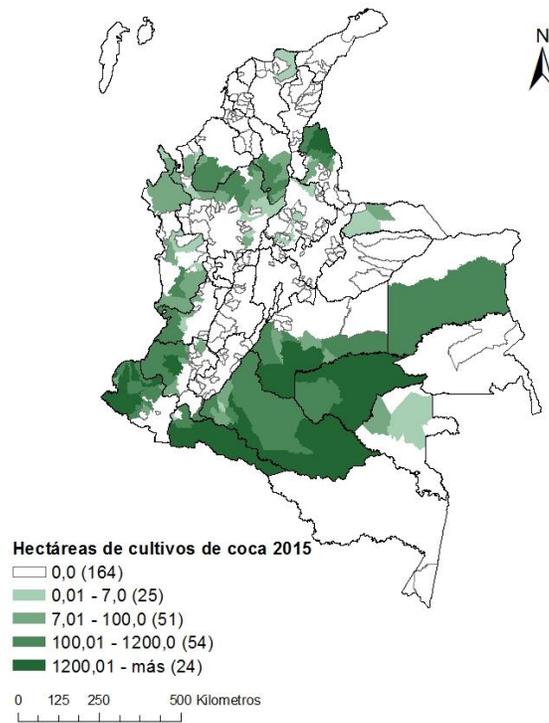
También existe una relación entre deforestación, conflicto armado y cultivos ilícitos. Por ejemplo, factores de orden público, como la violencia y el narcotráfico, aceleraron los procesos de desplazamiento de grupos humanos hacia áreas de bosque (Ministerio de Ambiente y Departamento Nacional de Planeación, 1996). Esta migración contribuyó a la

²⁷ Datos calculados a partir de la cartografía base del Ideam, 2015.

propagación de los cultivos ilícitos, los cuales se consideran un factor de degradación ambiental, en especial los cultivos de coca. En la actualidad, en las áreas de manejo especial, los cultivos de coca aumentaron en un 27 % en parques nacionales naturales pasando de 6.214 ha en 2015 a 7.873 ha en 2016, lo que evidencia que los cultivos de uso ilícito siguen siendo una amenaza para la biodiversidad del país (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017).

Para el caso de los 318 municipios, habían 93.947 ha de cultivos de coca en el 2015, es decir que en promedio cada municipio tenía 295 ha de estos cultivos (Mapa 4). En los municipios donde se presenta un índice alto y muy alto de incidencia del conflicto armado se concentra el 94 % de los cultivos de coca del país, es decir 88.256 ha. Así mismo, según datos del 2014, en 24.172 ha²⁸ coinciden la deforestación y los cultivos de coca en los municipios identificados.

Mapa 4. Hectáreas de cultivos de coca en municipios identificados 2015



Fuente: Grupo de Proyectos Especiales del DNP, 2015.

²⁸ Según la superposición de las capas de deforestación de 2014 del Ideam y la de cultivos de uso ilícito del SIMCI de 2014.

En los municipios identificados también se presentan otros procesos como la degradación del suelo por erosión. El 11 % del área de los municipios presenta conflictos de uso del suelo por sobreutilización²⁹ y un total de 315.129 ha presenta conflictos en áreas de cuerpos de agua³⁰. A nivel nacional, el 3 % del territorio nacional tiene conflictos de suelo. Según cálculos de la UPRA (2017), actualmente más de 39 millones de hectáreas, equivalentes al 34,5 % del territorio continental del país, tienen actividad agropecuaria³¹. Sin embargo, según las primeras estimaciones de la entidad, la frontera agrícola del país es de aproximadamente 36 millones de hectáreas, equivalentes al 31,5 % del territorio.

3.1.2. Desarrollo productivo rural

En los 318 municipios identificados hay un aproximado de 4.200.000 personas (8,9 % del total nacional) (DANE, 2014), las cuales habitan tanto en ciudades o aglomeraciones, zonas intermedias³², territorios rurales³³ y territorios rurales dispersos³⁴. El territorio de estos 318 municipios es inminentemente rural: 70,2 % del área de los municipios identificados cae bajo la categoría de rural disperso, el 20,3 % está clasificado como rural, mientras que el restante 9,2 % corresponde a la categoría de ciudades o aglomeraciones.

El Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014 identificó un total de 1.826.077 personas viviendo en los territorios rurales dispersos de estos municipios. De este número de personas, el 54,7 %, 999.438 personas, se encuentra en situación de pobreza³⁵, 7 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (47,5 %). Así mismo, del total de personas viviendo en los territorios rurales dispersos de referencia, 625.625 viven al interior de territorios étnicos, de las cuales 310.625 (49,7 %) se encuentran en situación de pobreza.

²⁹ Cartografía base del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 2012.

³⁰ Cartografía base del IGAC, 2012.

³¹ Áreas de actividad agropecuaria incluyen: agricultura, áreas de pastoreo, área forestal de producción comercial, cuerpos de agua y agricultura familiar.

³² Son municipios que tienen una importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios. Se caracterizan por tener entre 25.000 y 100.000 habitantes en la cabecera o que, a pesar de tener cabeceras menores, presentan alta densidad poblacional (más de 10 hab./km²).

³³ Son municipios que tienen cabeceras de menor tamaño (menos de 25.000 habitantes) y presentan densidades poblacionales intermedias (entre 10 hab./km² y 100 hab./km²).

³⁴ Son municipios y áreas no municipalizadas que tienen cabeceras pequeñas y densidad poblacional baja (menos de 50 hab./km²).

³⁵ Esta incidencia de pobreza es calculada a través del Índice Sintético de Condiciones de Vida (denominado por el DANE como Índice de Pobreza Multidimensional Ajustado) construido con información del CNA 2014. Este índice se caracteriza por identificar múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en las tres dimensiones del Índice de Desarrollo Humano (IDH): la salud (mortalidad infantil y nutrición), la educación (años de escolarización y cantidad de niños escolarizados) y el nivel de vida digno (electricidad, saneamiento, agua potable, suelo, combustible del hogar y bienes).

Según esto, el Índice Sintético de Condiciones de Vida para esta población se sitúa 16 puntos porcentuales por debajo del índice promedio de la población censada al interior de territorios étnicos a nivel nacional (65,7 %).

Ahora, para los municipios PDET, el CNA identificó un total de 1.066.440 personas viviendo al interior de los territorios rurales dispersos. Esto quiere decir que el 58,4 % de la población rural dispersa del conjunto de municipios identificados habita al interior de los municipios PDET. De esta población, el 59,2 % (631.899 personas) se encuentran en situación de pobreza, 11 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (47,5 %). Por otro lado, en los municipios PDET, 407.491 personas habitan al interior de territorios étnicos, de los cuales 252.662 (62 %) se encuentran en situación de pobreza. Según esto, el Índice Sintético de Condiciones de Vida para esta población estaría 3 puntos porcentuales por debajo del índice promedio de la población censada al interior de territorios étnicos a nivel nacional (65,7 %). Lo anterior implica que una proporción mayor de la población en situación de pobreza se encuentra ubicada al interior de los municipios PDET.

Por otro lado, el CNA de 2014 identificó, al interior del total de municipios identificados, a 319.021 productores agropecuarios³⁶ que habitan en zonas rurales dispersas; el 44 % del total de estos productores a nivel nacional. Del total de productores, el 36,7 % son mujeres y el 63,3 % restante son hombres. Así mismo, del total de productores identificados, 57.308 (18 %) residen en territorios étnicos, lo que equivale al 64 % de productores que residen al interior de resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades negras a nivel nacional.

Aunque en las zonas rurales dispersas se realizan principalmente actividades agropecuarias, también se llevan a cabo otro tipo de actividades relacionadas con el sector secundario (transformación de productos agrícolas y extracción de minerales o petróleo) y terciario de la economía (servicios de comercialización, de transporte o de turismo).

El CNA 2014 identificó 730.556 unidades productoras agropecuarias (UPA)³⁷ al interior de los 318 municipios identificados. El 11,4 % de ellas reportó no tener acceso al

³⁶ Productor agropecuario es la persona natural que dirige la Unidad Productora Agropecuaria (UPA) y toma las principales decisiones sobre el cultivo de plantas, cría de animales, las prácticas agropecuarias, el uso sobre los medios de producción y la venta de los productos agropecuarios. Se excluye de la definición de productor agropecuario, el de administrador, capataz, agregado o mayordomo, con o sin remuneración.

³⁷ Una UPA se define en el CNA como la unidad de producción agropecuaria que puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra y el número de predios que la integran. Las UPA son el eje de análisis con el cual el CNA hace un levantamiento de información sobre las actividades agropecuarias, abordando temas de sustentabilidad y gestión productiva. Dicha información sirve para conocer la cantidad y el tipo de esfuerzos que ya se están llevando a cabo en los 318 municipios

agua para el desarrollo de actividades agropecuarias; de estas UPA sin acceso al agua, el 16,8 % se encuentra ubicado al interior de resguardos indígenas o de títulos colectivos de comunidades negras. Este indicador evidencia que más de una décima parte de las UPA en los municipios identificados registraron una situación crítica de ausencia de recurso hídrico para el desarrollo de actividades agropecuarias. Por otro lado, el CNA del 2014 también muestra que el 49,1 % del total de las UPA censadas dentro de los municipios priorizados reportó haber tenido dificultades en el uso del agua para el desarrollo de actividades agropecuarias. Este último indicador evidencia que casi la mitad de todas las UPA no han podido acceder a una oferta hídrica adecuada o no han sabido utilizar eficientemente la que tienen disponible para el desarrollo de sus actividades productivas.

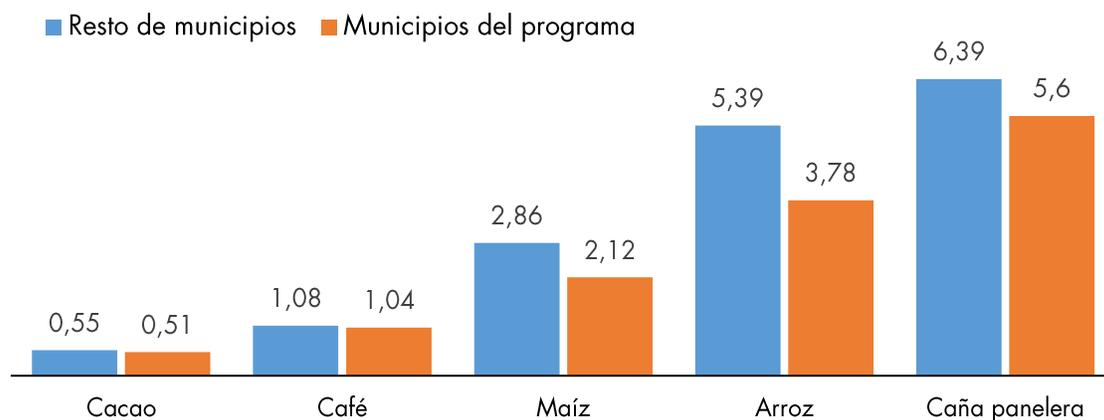
De igual manera, el CNA del 2014 recogió información sobre las prácticas de conservación que realizan las UPA. Sobre conservación del agua, los resultados indican que 15,5 % no realizó ninguna práctica de conservación del agua, 50,1 % practicó conservación de la vegetación, un 18,4 % realizó plantación de árboles, el 1,1 % llevó a cabo manejo de rondas, el 0,3 % practicó la reutilización del agua y el 0,2 % hizo tratamiento de aguas residuales. Por otro lado, un 32,5 % de las UPA no realizó actividades de conservación de suelos, mientras que un 19 % realizaron prácticas de enrastramiento; un 24,8 % practicó labranza mínima; un 23,7 % elaboró sustratos para formar suelos; un 2,3 % practicó siembra sin remoción de suelos; un 1,3 % realizó siembra de coberturas vegetales, y un 0,5 % practicó rotación de cultivos.

Si bien varias de las UPA ubicadas al interior de los municipios identificados reportaron practicar algún tipo de conservación del recurso hídrico y de suelos, los datos del censo no dan cuenta de los impactos o efectividad de las prácticas efectuadas por la población rural. Esta situación debe ser sopesada frente a la información disponible sobre el capital humano que llevó a cabo dichas prácticas puesto que el nivel de formación y cualificación de la mano de obra empleada también es un factor determinante de los niveles de efectividad y eficiencia de las actividades realizadas. Sobre este aspecto, 24,1 % de los productores rurales que residen en los municipios identificados son analfabetas, lo que limita la capacidad de aprendizaje, comprensión y, por consiguiente, de implementación de dichas prácticas de conservación. Además de estas limitaciones, 3,9 % de los productores rurales accedieron a asesorías o asistencia en temas de conservación. Igualmente, el CNA reportó bajos niveles de acceso a asesoría en temas que permiten incrementar la competitividad de las UPA: 8,5 % de las UPA recibió asesoría o asistencia en temas de comercialización, 0,3 % en temas de

identificados alrededor de temas de acceso y conservación del recurso hídrico, y sobre las prácticas utilizadas de preservación de los suelos.

asociatividad, 8,2 % en temas de crédito y financiamiento y un 0,2 % en temas de gestión empresarial.

Gráfico 2. Comparación de rendimientos agrícolas de cultivos representativos
Toneladas por hectárea



Fuente: Evaluaciones agropecuarias municipales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015.

En cuanto a los rendimientos de la producción, en los 318 municipios identificados se tiene que los rendimientos agrícolas tienden a estar por debajo de los rendimientos de los demás municipios del país. Las evaluaciones agropecuarias municipales del 2015, llevadas a cabo por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, muestran como los rendimientos agrícolas de varios cultivos representativos de los 318 municipios del programa son menores a los rendimientos de estos mismos cultivos en los demás municipios del país (Gráfico 2). Se puede observar como en los municipios del programa se produce 0,04 toneladas por hectárea menos de café y cacao que en el resto de municipios; 0,74 toneladas por hectárea menos de maíz; 1,61 toneladas por hectárea menos de arroz, y 0,79 toneladas por hectárea menos de caña panelera.

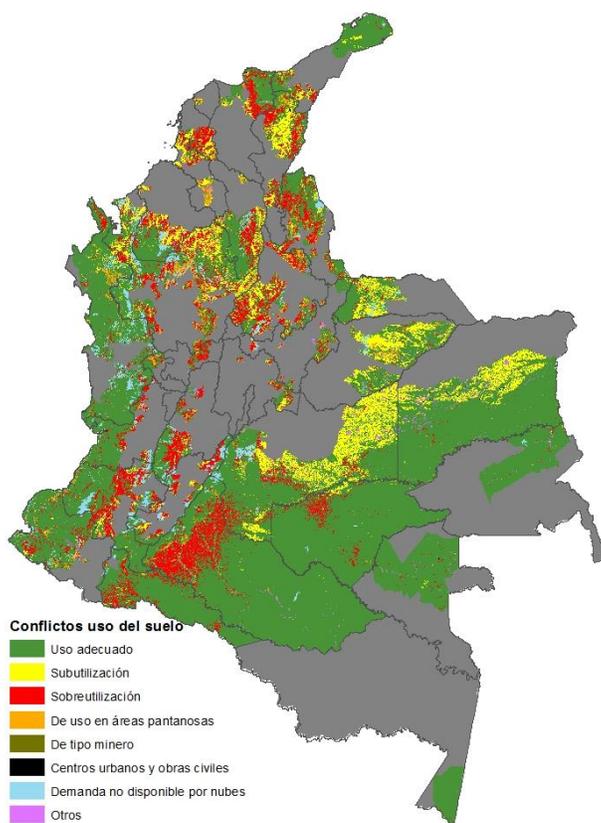
Por otro lado, según el CNA, 12 millones de hectáreas de los municipios del programa están siendo utilizadas para ganadería y 3,5 millones de hectáreas tienen uso agrícola, mientras que 5 millones de hectáreas son rastrojos³⁸ que podrían ser utilizados para actividades agropecuarias en estos territorios. Para los municipios PDET, el CNA identificó que 6 millones de hectáreas están siendo usadas para ganadería, 2 millones tienen uso

³⁸ El CNA 2014 registró un total de 5 millones de hectáreas en los municipios identificados para el programa que anteriormente fueron cultivadas, pero que en el momento de la entrevista habían transcurrido más de tres años desde el último cultivo y presentaban vegetación arbustiva.

agrícola y 3 millones de hectáreas son rastrojos que tendrían el potencial de ser utilizados para llevar a cabo actividades agropecuarias.

Para el total de municipios identificados, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) ha identificado que 7 millones de hectáreas están sobreutilizadas³⁹, 6 millones de hectáreas están subutilizadas⁴⁰, mientras que el resto de hectáreas agropecuarias tienen un uso adecuado. En el Mapa 5 se presenta las áreas sobreutilizadas y subutilizadas donde hay oportunidades para mejorar las prácticas productivas actualmente implementadas.

Mapa 5. Conflictos de uso del suelo, 2012



Fuente: Elaborado por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP con base en la cartografía base del IGAC, 2012.

³⁹ La sobreutilización alerta sobre los riesgos de degradación del suelo dada la discrepancia entre el uso que hace el productor de la tierra y la capacidad productiva de esta que se caracteriza por su oferta ambiental.

⁴⁰ La subutilización alerta sobre la ineficiencia del uso del suelo dada la discrepancia entre el uso que hace el productor de la tierra y la capacidad productiva que esta tiene dada su oferta ambiental.

Por último, las actividades agropecuarias son altamente sensibles a las modificaciones del clima, por lo que el cambio climático se perfila como una amenaza seria para la sostenibilidad de las actividades del sector. Dentro de los impactos esperados del cambio climático están la pérdida gradual de la productividad agropecuaria, el aumento de la vulnerabilidad de pequeños productores⁴¹, el incremento de la desertificación y la degradación de suelos, y el incremento en los riesgos de la pérdida de recursos genéticos. Con base en los escenarios de cambio climático elaborados por el Ideam, se ha proyectado un promedio de pérdidas anuales de 1,6 % en la producción de peso vivo de carne y litros de leche; mientras que en el sector agrícola se espera una reducción promedio del 7,4 % de los rendimientos de maíz tecnificado, arroz irrigado y papa (Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). Si bien aún no se ha calculado el impacto sobre los rendimientos de los demás cultivos del sector, se espera que, dado un aumento en la temperatura global de 2 °C, éstos decrezcan entre un 5 % y un 10 % en países tropicales como Colombia (Stern, 2007).

Adicionalmente, se ha identificado que el sector también es vulnerable a eventos climáticos extremos de precipitación, ya sea por déficit o exceso, así como a altas o bajas temperaturas. Los déficits hídricos, los incendios forestales y las heladas propiciadas por el fenómeno climático conocido como El Niño (especialmente durante el 2007) afectaron significativamente la producción de papa, cebada, trigo, así como la producción pecuaria y lechera. De igual manera, durante el fenómeno climático de La Niña se identificaron pérdidas equivalentes a 305.999 millones de pesos en cultivos permanentes (café, caña de azúcar, frutales y yuca). Así mismo, las inundaciones generadas por La Niña también crearon un perjuicio de 108.652 millones de pesos en el inventario de ganado del país y pérdidas por 693.448 millones de pesos por la anegación de un millón de hectáreas sembradas (Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ; Instituto de Hidrología Meteorología Estudios Ambientales y Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, 2012).

En conclusión, más de dos tercios del territorio de los municipios identificados cae bajo la categoría de rural disperso, lo que significa que existe una baja conectividad entre los mercados urbanos y los productos agropecuarios de estos territorios, lo cual implica mayores costos de producción y comercialización. Además, más de la mitad de la población se

⁴¹ Esta vulnerabilidad de las actividades agropecuarias impacta significativamente el empleo para la población rural. Durante el primer trimestre de 2017, el sector agropecuario representó en promedio el 60,2 % del empleo en centros poblados y zonas rurales dispersas del país, donde la cantidad de empleos mensuales promedio del sector alcanzó las 2,849,110 personas. (DANE, 2017).

encuentra en situación de pobreza multidimensional, con índices que en promedio son mayores al promedio nacional. Por otro lado, aunque las UPA en la zona rural dispersa realizan prácticas de conservación de agua y suelos, estas exhiben debilidades significativas en su capital humano y niveles de asistencia técnica. También hay una falta de asesoría en temas de comercialización, asociatividad, crédito y financiamiento, y gestión empresarial. Adicional a estas debilidades en las capacidades y conocimiento técnico, el cambio climático amenaza con reducir la productividad de las actividades agrícolas y pecuarias, así como con destruir activos agropecuarios en los municipios identificados. Estas condiciones exhibidas justifican la necesidad de realizar inversiones que permitan la implementación y replicación de alternativas productivas que contribuyan a la inclusión productiva de estas poblaciones rurales, al cierre de la frontera agropecuaria y al uso sostenible de los recursos naturales, especialmente del recurso hídrico, del suelo y de la biodiversidad.

3.1.3. Capacidades de actores locales y regionales

Tal como se menciona en el Documento CONPES 3856 *Estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018*⁴², Colombia evidencia importantes debilidades en la estructuración de proyectos en el ciclo de inversión (preinversión, inversión, operación y evaluación ex post). Entre las dificultades que se presentan, es importante mencionar: la falta de proyectos para ser presentados en las instancias de aprobación, la devolución de iniciativas por parte de las instancias viabilizadoras debido a deficiencias en la calidad de su formulación, o las debilidades existentes en los estudios y diseños. Estas situaciones incrementan los costos en la formulación debido a la necesidad de realizar ajustes en los estudios y diseños, retrasos en los procesos de contratación y en la ejecución, entre otras dificultades.

Los territorios también enfrentan serios retos tanto en la estructuración de proyectos técnicamente robustos, como en la capacidad institucional requerida para lograr dicho propósito (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Para el caso de los municipios identificados, esta situación se evidencia al utilizar el Índice de Problemática de Estructuración de Proyectos (IPEP)⁴³. En el Mapa 6 se presenta los resultados obtenidos.

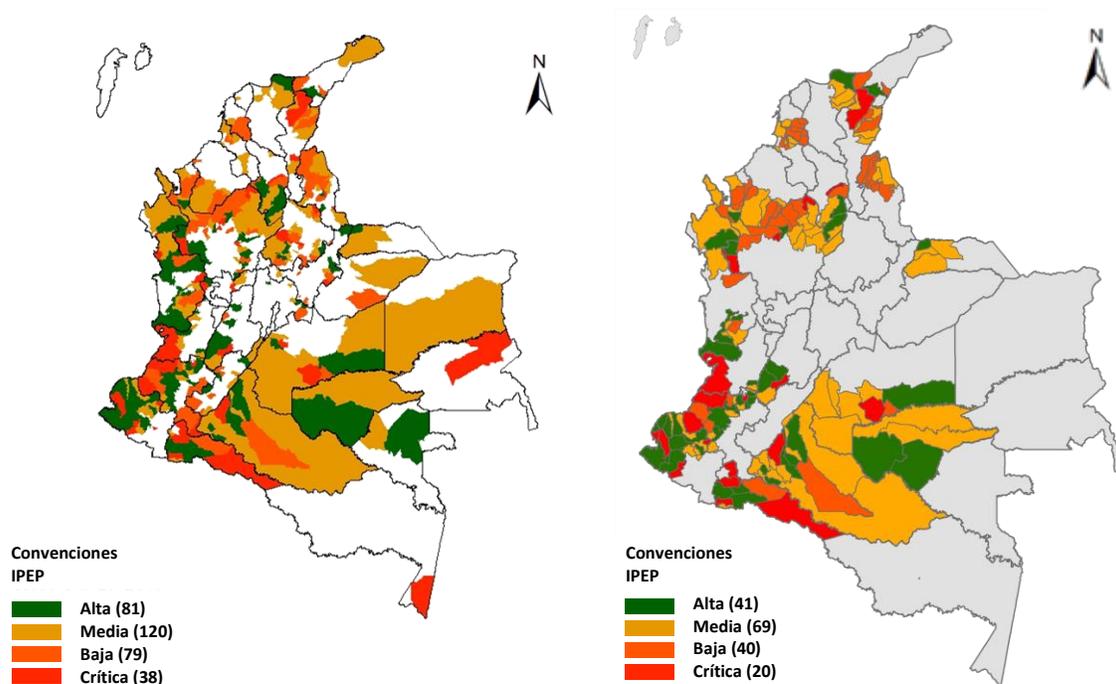
⁴² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3856.pdf>.

⁴³ En el índice se analizan tres variables correspondientes a los problemas en la ejecución de proyectos, los proyectos sin contratar y la disponibilidad de saldos.

Mapa 6. Índice de Problemática en Estructuración de Proyectos

Panel A. Municipios programa Colombia Sostenible

Panel B. Municipios PDET



Fuente: Elaborado por el Grupo de Proyectos Especiales y la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible del DNP, con información del Sistema General de Regalías, 2016.

Al realizar el análisis a 31 de diciembre de 2016 para los municipios del programa Colombia Sostenible, el 75 % presenta un estado entre medio y crítico en su capacidad para estructurar proyectos, lo anterior como consecuencia de saldos elevados sin comprometer en el Sistema General de Regalías. Por otro lado, esta cifra asciende al 76 % en los municipios PDET.

Esta situación demuestra la necesidad de que las entidades territoriales mejoren sus competencias y herramientas para presentar, priorizar y ejecutar los recursos de regalías. Adicionalmente, persiste el riesgo de dispersión de los recursos y debilidades de pertinencia en el uso de los mismos; problema que resulta relevante si se tiene en cuenta que los recursos deben dirigirse al financiamiento de proyectos que contribuyan al desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

Así mismo es importante mencionar que para la implementación del Acuerdo final es necesario revisar y fortalecer varios niveles de la institucionalidad y gobernabilidad tanto en

el plano nacional como regional y local. La institucionalidad de orden nacional debe enfocar sus esfuerzos en el fortalecimiento técnico y financiero de sus instituciones para la construcción de paz, su capacidad de interlocución política para la resolución de conflictos, sus estrategias de trabajo interinstitucional y su habilidad para articular la escala regional y local en sus dinámicas de intervención.

3.2. Justificación económica y social

3.2.1. Identificación de beneficios

Los beneficios del programa están dados principalmente por la disminución de los riesgos ambientales identificados para el posconflicto. Estos beneficios se logran con la promoción e implementación de modelos de desarrollo sostenible y crecimiento verde que se basen en el uso eficiente y sostenible del capital natural de la nación. Lo anterior se alcanzaría con las siguientes acciones:

- Restaurar y conservar áreas de especial importancia ambiental y los servicios ecosistémicos que ofrecen estas zonas para el desarrollo rural, la sostenibilidad de los centros poblados y la resiliencia de los territorios a los efectos del cambio climático.
- Contribuir al cierre de la frontera agrícola para detener el avance de los procesos de deforestación y degradación de los ecosistemas y suelos que afectan gran parte de los territorios de posconflicto.
- Implementar sistemas de producción sostenibles en los territorios de posconflicto coherentes con la vocación del suelo y la oferta de recursos naturales —especialmente, del recurso hídrico y la biodiversidad—, que promuevan la inclusión productiva de la población rural.
- Fortalecer las capacidades de la institucionalidad y de las instancias organizativas de las comunidades locales para la construcción de una paz sostenible y duradera en los territorios.

Para calcular los beneficios que estos tipos de proyectos pueden traer, se realizó una evaluación económica de cuatro proyectos que se consideraron representativos del universo de proyectos que se espera reciban financiamiento del programa y que responden a los beneficios esperados por el mismo. Este grupo de proyectos servirá como modelo a utilizar en el análisis de los proyectos durante la ejecución del programa. Los proyectos evaluados fueron: (i) proyecto REDD Rio Pepe-Acaba; (ii) Bajas emisiones de carbono en ganadería: una alternativa sostenible y responsable ante el cambio climático para el desarrollo rural; (iii) proyecto Limón Tahití en la zona norte del departamento de Nariño, y (iv) proyecto productivo

Mango Hilacha, Moringa y Pan Coger. El primer proyecto tiene objetivos ambientales, principalmente; el segundo tiene objetivos ambientales y socioeconómicos, y los dos últimos tienen objetivos socioeconómicos, principalmente.

Los proyectos REDD, promueven mecanismos de mitigación del cambio climático. Actúan directamente sobre la emisión de gases efecto invernadero causados por la deforestación y degradación de los bosques. Los proyectos REDD+ incluyen además dentro de sus objetivos específicos la conservación y la ordenación sostenible de los bosques. El proyecto considerado busca reducir la tasa de deforestación y degradación en los territorios colectivos de Río Pepé y Acaba en el Departamento del Chocó, con el fin de vender 6,1 millones de unidades de carbono verificadas (VCU, por sus siglas en inglés).

El objetivo del proyecto de ganadería sostenible es coadyuvar a mitigar el cambio climático y mejorar simultáneamente las condiciones económicas de las comunidades rurales, a través de la adopción de sistemas silvopastoriles de bajas emisiones de carbono en ganaderías productivas. El proyecto está localizado en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Caquetá, abarcando diez municipios con una alta incidencia de conflictos en el período 2002-2013.

Finalmente, los dos proyectos productivos, liderados por organizaciones no gubernamentales con experiencia en este tipo de actividades, buscan mejorar la calidad y productividad que obtienen los agricultores en la situación actual y vincularlos con la cadena productiva, para mejorar sus niveles de ingreso, organización y condición socioeconómica. Los recursos de inversión en estos proyectos cubren los costos de material vegetal (semillas) e insumos que se suministrarían a los agricultores, y la asistencia técnica y capacitación social y ambiental a los agricultores.

En la Tabla 2 se muestran los principales parámetros descriptivos de estos proyectos (tamaño de la inversión, número de productores, área que interviene, costo anual por beneficiario y valor anual de la asistencia técnica por productor) y los resultados de la evaluación a partir de los indicadores de rentabilidad (tasa interna de retorno). Además de mostrar la relativa viabilidad económica de esta muestra de proyectos, el análisis realizado mostró nuevamente las debilidades en la formulación de proyectos y la necesidad de contar en la ejecución del programa con apoyos en la formulación de proyectos y evaluadores de proyectos calificados.

Tabla 2. Resumen de la evaluación de proyectos de la muestra

Proyecto	Inversión (miles de dólares)	Productores (número)	Área (ha)	TIR (%)	Costo anual por beneficiario (USD)	Asistencia técnica anual (USD por productor)
REDD-RPA	1.874 ^(a)	2.600	48.177	95	24,6	11,1
Ganadería Sostenible	30.800	2.500	125.000	7,5	370	880
Limón tahití	745,3	550	670	16,3	47,2	74,4
Mango hilacha	2.977,1	1.000	1.000	32	58,9	187,5

Fuente: BID, 2017

Nota: ^(a) El costo total del proyecto es USD 12,2 millones en los 30 años de vida, pero solo requería USD 1,87 millones durante los primeros 5 años para desencadenar el proceso de conservación y venta de los bonos, los cuales permitirían continuar ejecutándolo.

3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos proyectados del programa, la operación de crédito se estima en un valor total de hasta USD 100 millones, los cuales serán desembolsados en un periodo de cinco años. Los costos de operación se calculan como el valor presente del flujo de gastos del proyecto, teniendo en cuenta que el programa se desarrollará con dichos recursos durante un período de diez años. La fórmula utilizada es:

$$C_0 = \sum_{t=1}^{10} \frac{g_t}{1,12^t}$$

donde g denota el gasto anual y t el período corriente.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

En el análisis se realizaron sensibilidades modificando los supuestos sobre los incrementos en rendimientos –para hacerlos menos optimistas que los presentados por las organizaciones promotoras–, incrementos en costos e incrementos en precios de las VCU, para verificar la robustez de los proyectos y el orden de magnitud de los costos administrativos y de asistencia técnica que estos pueden absorber. También se estimaron las rentabilidades de los proyectos desde el punto de vista de los productores para verificar que estos tendrían un atractivo suficiente para ellos. El proyecto REDD+ es altamente sensible al precio de los VCU y no sería rentable si este se reduce de USD 3 por VCU a USD 1,72 por VCU.

3.3. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

La banca multilateral es un socio estratégico en Latinoamérica y ha apoyado a los países de la región en la consolidación de sus sistemas de gestión ambiental, conservación de ecosistemas estratégicos y desarrollo sostenible de los sectores productivos rurales.

Adicionalmente, el acompañamiento y asesoría técnica permanente que ofrecen los bancos de desarrollo durante la ejecución de los créditos, así como el estricto seguimiento al cumplimiento de los objetivos trazados en los mismos, justifican el valor agregado que representa para el país el financiamiento de iniciativas con estos organismos. Finalmente, los bancos de desarrollo ponen a disposición del prestatario plataformas para acceso a información y expertos con altos estándares de calidad y eficacia.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DEL CRÉDITO

El crédito se compone de un mecanismo costo-efectivo de selección de proyectos, con criterios que estarán contenidos en el respectivo reglamento operativo del crédito. Dado que el crédito se ejecutará a través de convocatorias, el reglamento operativo definirá los procedimientos internos y las reglas específicas de identificación, ingreso, análisis, selección, ejecución, monitoreo y evaluación de los proyectos a ser financiados por el programa.

Los proyectos que se financiarán con recursos del crédito serán seleccionados en procesos transparentes de convocatorias dirigidas por el organismo ejecutor y aprobados por el Comité Directivo de Colombia Sostenible. Estos proyectos serán evaluados y deberán cumplir con criterios de elegibilidad y de priorización que se encuentran detallados en el reglamento operativo. Como se menciona más adelante, estos proyectos serán desarrollados de manera prioritaria en los municipios PDET.

Es importante mencionar que las intervenciones que se realicen con el crédito apoyarán en lo posible los esfuerzos en materia de conservación de biodiversidad y servicios ecosistémicos, sistemas productivos sostenibles y generación de capacidades que se estén desarrollando a escala local y regional.

4.1. Objetivo general

Promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica durante el posconflicto en los municipios priorizados de Colombia.

4.2. Objetivos específicos:

OE 1. Restaurar y proteger el capital natural.

OE 2. Mejorar los ingresos de la población rural beneficiaria.

OE 3. Fortalecer las capacidades técnicas de los actores locales y regionales involucrados.

4.3. Componentes

4.3.1. Componente 1. Mejorar la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos

Bajo este componente se financiarán actividades en áreas de importancia ambiental seleccionadas por su representatividad e interés para la conservación y preservación de los ecosistemas en las zonas de intervención del programa. Los proyectos aprobados incluirán: (i) restauración de ecosistemas degradados y (ii) implementación de esquemas alternativos de conservación y PSA que pueden ser hídricos, de carbono o de biodiversidad. Este último tipo de proyecto está principalmente enfocado en la preservación de áreas de importancia ambiental y se realizará en coordinación con el segundo componente del programa.

Bajo este componente se priorizará la financiación de actividades en las áreas protegidas del SINAP, zonas con función amortiguadora de las áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y, en general, áreas de especial importancia ambiental y en otras zonas que se consideren estratégicas en términos de oferta de servicios ecosistémicos y relevantes para la adaptación y la mitigación del cambio climático. Los proyectos financiados que incorporen áreas en proceso de restauración y áreas bajo esquemas de PSA aportarán al cumplimiento de las metas establecidas en el PND 2014-2018 y al cumplimiento del compromiso establecido en el punto 1.1.8 y 1.1.10 del Acuerdo final.

Las intervenciones en este componente (definición, modalidades y alcance) estarán regidas bajo los principios del Documento CONPES 3886 *Lineamientos de política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la construcción de paz*⁴⁴. Este documento desarrolla los lineamientos de política para la implementación de los PSA como estrategias de construcción de paz a través de la cual se busca que, en zonas de alta incidencia del conflicto armado, propietarios, poseedores y ocupantes de predios localizados en áreas y ecosistemas estratégicos del país, realicen acciones y prácticas que favorezcan la generación y conservación de servicios ambientales, a cambio de un incentivo monetario o en especie. En este sentido, estos lineamientos están orientados a las instituciones públicas, al sector privado y a la sociedad civil, para que realicen este tipo de inversiones que garanticen el mantenimiento y la generación de los servicios ambientales en estas áreas y ecosistemas. Las intervenciones también deberán tener en cuenta las directrices del Decreto

⁴⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3886.pdf>.

Ley 870 de 2017⁴⁵ que establece las orientaciones para el desarrollo del incentivo de pagos por servicios ambientales.

Así mismo las intervenciones relacionadas con procesos de restauración se desarrollarán bajo las directrices del *Plan Nacional de Restauración. Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas* elaborado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2015. Este es el marco de referencia para adelantar acciones que busquen contrarrestar los efectos negativos que se han ido acumulando y han deteriorado los ecosistemas y la calidad de vida de las comunidades humanas. También define las zonas del país susceptibles a procesos de restauración. Estos procesos son de gran relevancia en el marco del posconflicto ya que promueven la pertenencia en el territorio y contribuyen con la recuperación de áreas degradadas.

4.3.2. Componente 2. Prácticas productivas sostenibles bajas en carbono y con medidas de adaptación al cambio climático.

Los proyectos bajo este componente buscan generar empleo y mejorar los niveles de ingreso, la organización y la condición socioeconómica de los pequeños productores rurales. Dicho objetivo se alcanzará promoviendo la transformación de las prácticas productivas rurales para asegurar su sostenibilidad frente a los efectos adversos del cambio climático o reducir su respectiva huella de carbono. En estas intervenciones se buscará apoyar de manera prioritaria a mujeres cabeza de familia en el desarrollo de sus iniciativas productivas y comerciales.

Los proyectos que serán financiados tendrán como meta: cerrar brechas productivas en los territorios intervenidos, aumentar la calidad y productividad de los productos agropecuarios y forestales, fomentar el uso de prácticas y sistemas productivos sostenibles, fortalecer y articular los eslabones en las cadenas de valor resilientes al clima y de bajo carbono, y promover estrategias de comercialización y acceso a mercados. En este último sentido, se espera que a través de los proyectos se logren formalizar contratos de comercialización entre las asociaciones de productores y compradores, para lo cual se podrá tener en cuenta el modelo de alianzas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural u otros modelos.

Bajo esta área se considerarán propuestas de proyectos orientadas a generar oportunidades de desarrollo productivo y de negocios resilientes al clima, compatibles con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, que mejoren los ingresos de las familias rurales beneficiarias. Se considerarán propuestas de proyectos agropecuarios

⁴⁵ Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.

sostenibles y de negocios verdes no agropecuarios dirigidas a promover, entre otros aspectos: mejores prácticas en sistemas agrícolas y ganaderos sostenibles y bajos en carbono, sistemas silvopastoriles y agroforestales, silvicultura de bosques naturales y de plantaciones, forestería comunitaria, aprovechamiento de productos maderables y no maderables del bosque, cultivos sostenibles y resilientes al clima de acuerdo con la vocación del suelo, y tecnologías y prácticas resilientes al cambio climático.

También podrán ser susceptibles de cofinanciación emprendimientos agroindustriales o de transformación de productos agrícolas y forestales que generen valor agregado bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental, así como proyectos de turismo de naturaleza, productos biotecnológicos, artesanías y otros tipos de negocios verdes⁴⁶.

Este componente también financiará incentivos de conservación, especialmente PSA, asociados a la reconversión productiva, y sistemas productivos sostenibles que contribuyan con la permanencia en las zonas prioritarias de los servicios ecosistémicos de los territorios fuera de áreas protegidas. Éstos tendrán un enfoque principalmente productivo a diferencia de los proyectos de PSA desarrollados en el anterior componente, que se centrarán en la preservación y conservación del capital natural. Los incentivos de conservación podrán ser en dinero o en especie. Lo anterior en concordancia con el compromiso establecido en el punto 1.1.10 del Acuerdo final.

Los recursos de inversión en los proyectos productivos podrán cubrir, entre otros, los costos de material vegetal (por ejemplo, semillas) e insumos; la asistencia técnica; el uso de ciencia, tecnología e innovación; el desarrollo de centros de logística, acopio, transformación y comercialización de productos, y la capacitación en fortalecimiento de la asociatividad que se suministraría a los pequeños productores rurales. Esta inversión tiene como finalidad desarrollar destrezas que apoyen actividades económicas sostenibles en las comunidades.

Se estima que bajo este componente se beneficiarán al menos 22.000 familias⁴⁷ durante la vigencia del programa y se desarrollarán dos tipos de proyectos productivos sostenibles: unos de gran escala y otros de mediana escala. Se espera que los proyectos grandes tengan una escala regional y que beneficien en promedio 1.700 UPA. Por su parte, los proyectos de menor escala beneficiarán aproximadamente 450 UPA. Independientemente

⁴⁶ Los negocios verdes son actividades económicas en las que se ofrecen bienes o servicios que generan impactos ambientales positivos y que, además, incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas, con enfoque de ciclo de vida. De esta manera, contribuyen a la conservación del ambiente como capital natural que soporta el desarrollo del territorio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

⁴⁷ Según el CNA, existe una proporción de 0,65 familias por cada UPA. Dado que se ha proyectado una meta indicativa de implementar 15 proyectos de gran escala, que beneficiarían 1.700 UPA por proyecto, y 20 proyectos de mediana escala, que beneficiarían 450 UPA por proyecto, se estima que para el total de 34.500 UPA impactadas mediante la inversión del crédito exista un número ideal de 22.450 familias beneficiarias.

del tamaño, todos los proyectos se implementarán con un enfoque territorial y con un activo liderazgo de los actores locales, especialmente de las asociaciones de productores en las zonas rurales de intervención.

4.3.3. Componente 3. Capacidades técnicas de los actores locales y regionales fortalecidas para la estructuración e implementación de proyectos

Este componente se divide en tres líneas de acción. La primera consiste en la generación de capacidades técnicas en estructuración de proyectos, la segunda se relaciona con la estructuración de proyectos productivos y la tercera busca financiar el desarrollo de estudios técnicos complementarios que se requieran para la implementación de algunos proyectos.

En la primera línea de acción se busca otorgar recursos y apoyo directo para fortalecer las capacidades técnicas en estructuración de proyectos de las entidades, las organizaciones de productores, las organizaciones de la sociedad civil y demás actores locales que se consideren estratégicos en los territorios de intervención del programa.

Además de los procesos de acompañamiento por parte de expertos en la estructuración de proyectos, dentro de esta línea se podrán desarrollar manuales, guías y herramientas metodológicas que se requieran para crear o fortalecer las capacidades locales. Tanto el fortalecimiento de capacidades para la estructuración, como la elaboración de documentos técnicos, deberán realizarse teniendo en cuenta los avances e insumos en materia de estructuración de proyectos que ha desarrollado el DNP tales como documentos técnicos, guías, el aplicativo MGA web, entre otros⁴⁸.

La segunda línea de acción, sobre estructuración de proyectos productivos, consiste en apoyo, especialmente con financiamiento, para la estructuración integral de proyectos presentados por los beneficiarios ubicados en los municipios del programa y que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en el reglamento operativo del programa. Dicha estructuración se llevará a cabo directamente por grupos de consultores contratados por el programa quienes deberán adelantar el diseño desde el territorio con la participación de la propia comunidad beneficiaria. En todo caso, los proyectos deberán ser estructurados bajo una única metodología que tendrá en cuenta los lineamientos de estructuración de proyectos productivos de la MGA y de las metodologías de estructuración de la ADR y la ART. Así mismo, en el caso de que alguno de los proyectos que se espera estructurar sea un proyecto

⁴⁸ Entre estos se encuentran: (i) Estructuración de proyectos *Aprender estructurando proyectos* (<https://www.sgr.gov.co/Proyectos/Estructuraci%C3%B3nSGR/Estructuraci%C3%B3ndeProyectos.aspx>) y (ii) Documento marco: Programa de fortalecimiento de capacidades en estructuración de proyectos a los entes territoriales (https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=dwMEVzsn4_4%3d&tabid=362).

tipo⁴⁹, su uso será de obligatorio cumplimiento, incluyendo los pliegos de condiciones y contratos tipo, según lo establece el Decreto 173 de 2016⁵⁰.

Para aquellos casos en los que la cofinanciación de los proyectos presentados al programa Colombia Sostenible corresponda a recursos del Sistema General de Regalías, también se considerarán los aspectos relacionados con la estructuración de proyectos contenidos en el artículo 197⁵¹ de la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 173 de 2016.

La tercera y última línea de acción consiste en el desarrollo de estudios técnicos ambientales complementarios para los proyectos del primer y segundo componente. En este punto se busca apoyar la preparación de estudios técnicos (por ejemplo, hídricos, aptitudes de suelo, florísticos y zonificación ambiental de municipios priorizados) necesarios para la preparación de los proyectos del primer componente y que ayuden a la focalización de intervenciones que promuevan la integración de los dos anteriores componentes del programa. Es importante mencionar que este componente se apoyará en las iniciativas que se estén impulsando en el territorio a escala local y regional de los sectores y el gobierno nacional.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

4.4.1. Análisis de los procesos de ejecución de la operación

El Gobierno nacional de Colombia ha propuesto la inclusión del presente programa en el contexto del FCP. Para el financiamiento del FCP, el Documento CONPES 3850 identifica dentro de los fondos de cooperación internacional el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID. En este fondo se contará con un valor aproximado de USD 209.600.000 provenientes de tres fuentes principales: (i) Declaración Conjunta (Noruega, Alemania y

⁴⁹ Los proyectos tipo son soluciones estándar de alta calidad para que entidades territoriales que requieran atender una problemática específica lo implementen en su territorio de manera ágil y eficiente. Estos proyectos incluyen modelos de diseño, planos, presupuesto, especificaciones técnicas y mobiliario, además de contratos y pliegos tipo (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

⁵⁰ Por el cual se adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar los artículos 141, 196 Y 197 de la Ley 1753 de 2015, sobre estructuración integral de proyectos de inversión, presentación de proyectos por parte del Gobierno nacional a los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), y reconocimiento de los costos de estructuración por parte de los OCAD.

⁵¹ Destinación de recursos del Sistema General de Regalías para la estructuración de proyectos. Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, a petición de los entes territoriales, podrán destinarse a reconocer los costos derivados de la estructuración técnica, legal y financiera de proyectos por parte de entidades financieras del orden nacional con participación estatal.

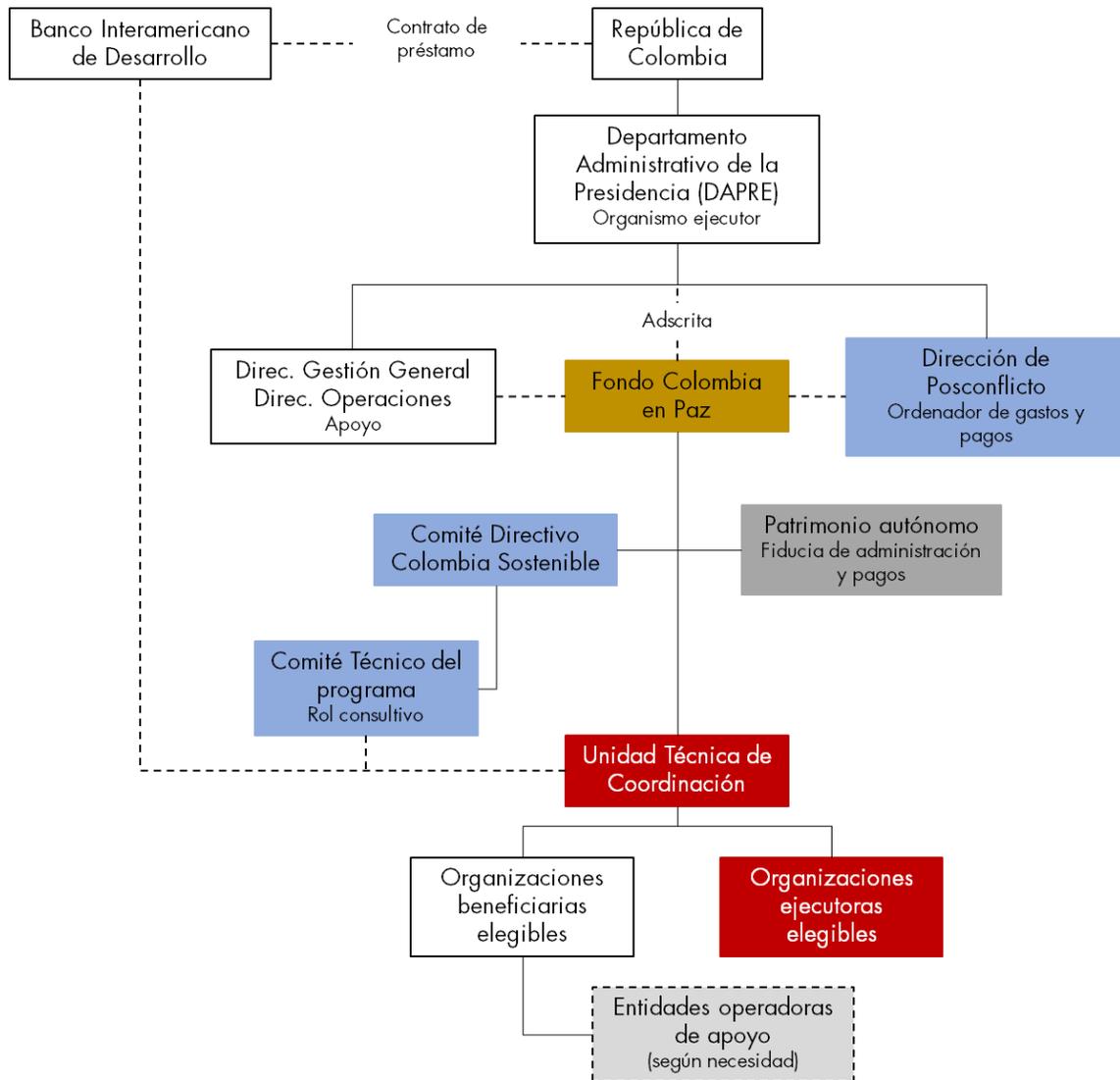
Reino Unido), con USD 200 millones⁵²; (ii) Suecia, con USD 4.6 millones, y (iii) Suiza, con USD 5 millones⁵³. La contraparte nacional de este fondo será, entre otras, un crédito para financiar el programa Colombia Sostenible; es decir, el crédito será una operación espejo del Fondo Fiduciario Colombia Sostenible al interior del BID.

Es preciso mencionar que el prestatario del crédito será la República de Colombia. El DAPRE será el organismo ejecutor, por ser el FCP un patrimonio autónomo adscrito al DAPRE, y contará con una Unidad Técnica de Coordinación y una entidad fiduciaria especializada que se contratará para la administración y pago con recursos de la operación (Figura 1). La Dirección de Posconflicto de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad del DAPRE será el contacto principal ante el BID para efectos de ejecución de los recursos, actuará como ordenador de gastos y pagos del programa, tendrá las responsabilidades de la administración general del programa y de velar por el cumplimiento de las cláusulas contractuales establecidas en el contrato de préstamo relacionadas con la ejecución de las inversiones, y será la instancia a través de la cual se canalizarán las solicitudes de desembolsos y las justificaciones de gastos ante el BID, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵² Estos recursos se recibirán bajo dos modalidades: (i) pago por resultados basados en el logro de hitos de política y (ii) pago por resultados en términos de reducciones de gases de efecto invernadero monitoreadas y verificadas resultantes de la reducción de la deforestación.

⁵³ Información de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC Colombia).

Figura 1. Esquema general de ejecución del crédito



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

El Comité Directivo del crédito será la instancia de direccionamiento estratégico, de coordinación interinstitucional, de toma de decisiones de alto nivel y de supervisión general de la ejecución del crédito. Este comité dará los lineamientos y directrices estratégicas sobre focalización geográfica y áreas temáticas que se establezcan, previo a las convocatorias respectivas de los proyectos a ser financiados con el crédito. El Comité Directivo del crédito estará conformado por representantes de entidades públicas con responsabilidades directas en el manejo de la política de posconflicto (p.ej. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural, Agencia Presidencial para la Cooperación, Alta Consejería para el Posconflicto y el gerente del FCP).

Adicionalmente, se constituirá un Comité Técnico Operativo del crédito que estará integrado por un representante técnico de cada una de las entidades que harán parte del Comité Directivo. Este comité tendrá carácter consultivo y será la instancia de ratificación de los proyectos seleccionados a ser presentados ante el Comité Directivo, que será la última instancia de aprobación de los mismos.

4.4.2. Análisis del equipo técnico-operativo

La Unidad Técnica de Coordinación será responsable de la planificación, gestión técnica, evaluación de los proyectos, gestión de las adquisiciones y contrataciones, ejecución física y financiera, y monitoreo y evaluación del programa. Debido a que esta operación requiere de un elevado nivel de especialización en tareas de ejecución y monitoreo en múltiples áreas temáticas y geográficas, será necesario contar con un coordinador general que dirija y articule a los distintos especialistas, los cuales deberán cumplir con el perfil requerido para lograr los objetivos del crédito.

4.4.3. Selección de proyectos para ser financiados con el crédito

Los proyectos que se financiarán con recursos del crédito, tanto en el primer como en el segundo componente, deberán estar debidamente estructurados y cumplir con los criterios de elegibilidad y de priorización que estarán detallados en el reglamento operativo. Dichos criterios deberán comprender cuatro dimensiones analíticas (ambiental, ordenamiento territorial, social, y económica/financiera) y su estricto cumplimiento será garantía de una adecuada estructuración de los proyectos para iniciar su ejecución, así como el logro de los productos, resultados e impactos definidos para el programa. En la Tabla 3 se resumen los principales criterios mencionados.

Tabla 3. Principales criterios de elegibilidad y priorización para los proyectos

Dimensión de análisis	Elegibilidad	Priorización
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo en carbono - Sostenible ambientalmente - Contribución al cierre de la frontera agropecuaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de servicios ambientales: agua, suelo, carbono, biodiversidad - Conservación - Negocios verdes - Medidas de adaptación o mitigación al cambio climático

Dimensión de análisis	Elegibilidad	Priorización
Ordenamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Zonificación ambiental (áreas protegidas, estrategias de conservación, páramos, manglares, bosques secos) - Planeación territorial y ordenamiento ambiental - Vocación de uso del suelo 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor contribución a los criterios de elegibilidad
Social	<ul style="list-style-type: none"> - Esquemas asociativos - Beneficiario: pequeños y medianos productores 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor contribución a los indicadores de los criterios de elegibilidad
Económica/financiera	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis beneficio-coste o costo-efectividad - Viabilidad y sostenibilidad financiera - Canales de comercialización 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayores retornos económicos - Mayores niveles de cofinanciación - Análisis de sensibilidad

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Teniendo en cuenta los instrumentos mencionados en la sección 3.1, para efectos de la implementación de este crédito por demanda, se priorizará la inversión en los municipios PDET que a su vez corresponden a los municipios establecidos para el PMI. Así mismo, el Comité Directivo podrá adicionar hasta 40 municipios que no correspondan a PDET, siempre y cuando hagan parte de los 277 municipios identificadas por el Documento CONPES 3850. La selección de estos municipios adicionales se deberá hacer bajo criterios ambientales relevantes para maximizar los beneficios de las inversiones que se realicen⁵⁴.

4.5. Costos del programa de crédito

El costo total del programa de crédito es de USD 100 millones. En la Tabla 4 se presenta la distribución por cada uno de los componentes del empréstito, con sus respectivos montos estimados y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a la administración, evaluación y auditoría del mismo, la cual asciende a USD 3 millones. Como se observa, el 64 % del monto total corresponde al componente destinado a financiar proyectos que promuevan prácticas productivas sostenibles bajas en carbono o con medidas de adaptación al cambio climático.

⁵⁴ Estos criterios se concentrarán en temas de deforestación, conectividad ecosistémica, zonas prioritarias en materia de permanencia de servicios ecosistémicos y proximidad con municipios PDET, teniendo en cuenta el objeto del crédito y del Fondo Fiduciario Colombia Sostenible.

Tabla 4. Costo y financiamiento del programa

Componente de inversión	Millones de dólares	Porcentaje
Componente 1. Puesta en valor y conservación del capital natural	19	19
Componente 2. Inversiones para el desarrollo rural productivo ambientalmente sustentable	64	64
Componente 3. Fortalecimiento de capacidades en estructuración de proyectos	14	14
Componente 4. Administración, evaluación y auditoría	3	3
Administración del crédito	1,8	1,8
Evaluación del crédito	0,3	0,3
Auditoría del crédito	0,3	0,3
Gestión fiduciaria	0,6	0,6
Total	100	100

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y el DNP, 2017.

El componente 4, sobre administración, evaluación y auditoría, hace referencia a los costos asociados a cuatro temas relacionados con la ejecución del crédito. En primer lugar, están los costos de la administración del crédito, donde se destaca la participación de la Unidad Técnica de Coordinación (sección 4.4.2). Esta unidad será el enlace con el BID para la entrega de documentos, informes, solicitudes de desembolsos y seguimiento general de la ejecución del crédito. También se incluye lo relacionado con los gastos operativos (viajes, viáticos y servicios logísticos y de oficina), el plan de comunicaciones y el sistema de información.

Adicionalmente, están los costos de la evaluación del crédito, que incluyen las evaluaciones que pueden adelantarse durante o después de finalizado el plazo de ejecución del crédito como parte del ejercicio de seguimiento a las actividades y a la ejecución del mismo. En tercer lugar, están los costos de auditoría del crédito, que incluyen el trabajo que la firma de auditores independiente adelante de manera continua para asegurar el desempeño financiero del programa con el acompañamiento permanentemente en la ejecución del crédito y el apoyo de los procesos de revisión de gastos de los distintos componentes. Finalmente, están los gastos asociados a la gestión fiduciaria, especialmente, a los costos asociados al contrato de encargo fiduciario para la administración de los recursos de los proyectos provenientes del presupuesto del crédito con la entidad fiduciaria que se seleccione para tal fin.

4.6. Programación de desembolsos

El crédito será ejecutado en cinco años iniciando en el 2018, de acuerdo con el cronograma de desembolsos que se presenta en detalle en la Tabla 5. Se estima que en los primeros tres años del programa se desembolsará el 80 % de los recursos del crédito.

Tabla 5. Cronograma de desembolso, 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Participación porcentual	20	25	35	15	5	100
Millones de dólares	20	25	35	15	5	100
Millones de pesos ^(a)	61.000	76.250	106.750	45.750	15.250	305.000

Nota: ^(a) Cálculos con base en una TRM de 3.050 pesos colombianos por dólar estadounidense.

Este endeudamiento se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, atendiendo la capacidad de pago de la nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política y la ley.

4.7. Seguimiento y evaluación

4.7.1. Indicadores del crédito

El crédito cuenta con una Matriz de Resultados (Anexo A) acordada con el ejecutor, que contiene los indicadores de resultados y de productos, con sus respectivos medios de verificación y supuestos. Los principales impactos del crédito están relacionados con el mejoramiento o la preservación de la capacidad de provisión de servicios ecosistémicos por parte del capital natural de los municipios identificados por el programa y su capacidad de generación de ingresos para la población a través de proyectos productivos rurales sostenibles (Tabla 6). Para alcanzar estos impactos, el crédito generará unos resultados y productos claves como mejorar la conservación de la biodiversidad en las áreas intervenidas del crédito y la aplicación de prácticas productivas sostenibles con medidas de adaptación al cambio climático. En la Tabla 7 y Tabla 8 se presentan algunos de los principales indicadores de resultado y productos con los que se hará seguimiento al crédito. Ahí se encuentran las respectivas líneas de base y metas que se alcanzarán en el quinto año de operación del crédito.

Tabla 6. Indicadores de impacto del programa

Indicador	Línea base	Meta final
Cobertura natural	Por definir ^(a)	Por definir ^(a)
Ingreso neto promedio anual de pequeños y medianos productores	8.852.604 pesos	10.800.176,88 pesos

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Nota: ^(a) La magnitud de este indicador de impacto del programa se definirá una vez se tenga claridad sobre el alcance territorial de la intervención de acuerdo con el lineamiento de focalización geográfica que determine el Comité Directivo de Colombia Sostenible.

Tabla 7. Indicadores de resultado del programa

Indicador	Línea base	Meta final
Cobertura natural en las áreas de especial importancia ambiental	0 hectáreas	5.659 ha
Área bajo paisajes productivos sostenibles	0 hectáreas	30.000 ha
UPA que adoptan sistemas productivos sostenibles	0 UPA	34.500 UPA
Área no intervenida por el proyecto en la que se adoptaron prácticas productivas sostenibles	0 hectáreas	120.000 ha
Contratos de comercialización formalizados	0 contratos	44 contratos
UPA que alcanzan su meta de productividad	0 UPA	27.600 UPA
Familias que implementan prácticas productivas sostenibles	0 familias	22.000 familias

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Tabla 8. Productos del programa

Producto	Línea base	Meta final
Área en proceso de restauración en áreas de especial importancia ambiental	0 hectáreas	1.875 ha
Área bajo esquemas alternativos de conservación y PSA	0 hectáreas	3.784 ha
Proyectos productivos sostenibles implementados	0 proyectos	35 proyectos
Proyectos productivos formulados	0 proyectos	100 proyectos

Producto	Línea base	Meta final
Acciones de formación de acuerdo con las competencias para el desarrollo territorial sostenible	0 personas	1.200 personas
Estudios técnicos para los proyectos de restauración y PSA y estudios asociados al recurso hídrico	0 estudios	15 estudios

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

4.7.2. Estrategia de seguimiento del crédito

Para el seguimiento y evaluación del crédito se implementará un sistema gerencial del Banco, que permita dar seguimiento a los indicadores de resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que está en el Anexo A.

Durante la ejecución del crédito, el organismo ejecutor presentará informes semestrales de avance de conformidad con la metodología PMR⁵⁵ del Banco, la cual permitirá documentar los avances en el logro de productos y resultados acordados.

La Unidad Técnica presentará al banco, además de los informes semestrales de avance, los siguientes informes: (i) evaluación de medio término, a los 90 días contados a partir de la fecha de compromiso del 50 % de los recursos del préstamo o cuando haya transcurrido el 50 % del plazo de ejecución; lo que suceda primero; y (ii) evaluación final, a los 90 días contados a partir de la fecha de desembolso del 90 % de los recursos. Estos informes incluirán: (i) análisis de la ejecución financiera por componente y fuente de financiamiento; (ii) avance en el logro de productos, resultados e impactos; (iii) efectividad en la aplicación del reglamento operativo del crédito; (iv) nivel de cumplimiento de las cláusulas contractuales, y (v) resumen de los resultados de las auditorías del crédito sobre estados financieros, adquisiciones, desembolsos y control interno. El informe de evaluación final incluirá además los resultados de la medición de impacto del crédito conforme a lo acordado. Todas las evaluaciones se realizarán de manera independiente y serán financiadas con cargo a los recursos del préstamo.

Adicionalmente, el DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002⁵⁶, el artículo 15 del

⁵⁵ *Progress Monitoring Report* (Informe de Seguimiento del Progreso).

⁵⁶ Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

Decreto 3517 de 2009⁵⁷, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establecieron los documentos CONPES 3119⁵⁸ y 3334⁵⁹.

⁵⁷ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

⁵⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

⁵⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3334.pdf>.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Autorizar a la nación para contratar una operación de crédito público externa con la banca multilateral hasta por la suma de USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinadas a financiar parcialmente el Programa Colombia Sostenible detallado en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa vigente y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República garantizar las asignaciones y apropiaciones presupuestales necesarias para el desarrollo del Programa Colombia Sostenible, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente del sector para los años de ejecución del crédito.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como organismo ejecutor del programa, presentar evidencia del cumplimiento de las siguientes condiciones previo al inicio la ejecución del crédito:
 - a. Elaborar el reglamento operativo del Programa Colombia Sostenible.
 - b. Constituir la Unidad de Coordinación del Programa con el personal mínimo especializado para el efecto.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financiará parcialmente el crédito aquí establecido, por lo menos una vez al año según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.
6. Solicitar a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia, con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, incorporar el programa Colombia Sostenible en la estrategia de consecución y monitoreo de recursos de cooperación internacional.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 9. Matriz de impactos esperados del programa

Indicadores	Unidad	Base (2017)	Meta
Contribuir al aumento en la cobertura de ecosistemas naturales en las áreas focalizadas del programa a causa de los procesos de restauración y protección			
Cobertura natural ^(a)	Hectáreas	X	X
Mejorar el ingreso neto promedio de pequeños y medianos productores asociados al programa a causa de su participación en el mismo			
Ingreso neto promedio anual de pequeños y medianos productores	Pesos colombianos	8,852,604	10,800,176.88

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Nota: ^(a) La magnitud de este indicador de impacto del programa se definirá una vez se tenga claridad sobre el alcance territorial de la intervención de acuerdo con el lineamiento de focalización geográfica que determine el Comité Directivo de Colombia Sostenible.

Tabla 10. Medios de verificación y supuestos de la matriz de impactos esperados

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Contribuir al aumento en la cobertura de ecosistemas naturales en las áreas focalizadas del programa a causa de los procesos de restauración y protección			
Cobertura natural	<ul style="list-style-type: none"> - Cartografía desarrollada. - Imágenes de satélite. 		<ul style="list-style-type: none"> - La línea base se levantará al inicio de los proyectos en las áreas de intervención y al final de la operación se levantará nuevamente esta información. - Se acordó con el BID que la línea base y meta de este indicador se definirá tan pronto se determinen las zonas específicas en las que se desarrollarán los proyectos.
Ingreso neto promedio anual de pequeños y medianos productores	<ul style="list-style-type: none"> - Documento de formulación de proyectos productivos con encuestas para establecer la línea base - Documento de cierre de proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con un sistema de monitoreo, seguimiento y verificación de los proyectos financiados. - Se estima un incremento del 22 % en el ingreso neto promedio basado en la literatura pertinente y en evaluaciones de impacto de proyectos similares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se deberá contar con una fuente para calcular ingreso de productos rurales como línea de base.

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Tabla 11. Matriz de resultados esperados del programa

Indicadores	Unidad	Base (2017)	Meta					Meta
			Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Resultado 1: Mejorada la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos de las áreas intervenidas del programa								
Cobertura natural en las áreas de especial interés ambiental	Hectáreas	0	575	1.149	1.725	1.725	485	5.659
Área bajo paisajes productivos sostenibles	Hectáreas	0	-	-	-	-	-	30.000
Resultado 2: Incrementada la implementación de prácticas productivas sostenibles bajas en carbono o con medidas de adaptación al cambio climático por beneficiarios								
Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) que adoptan sistemas productivos sostenibles	UPA	0	0	0	12.100	0	22.400	34.500
Área no intervenida por el proyecto en la que se adoptaron prácticas productivas sostenibles	Hectáreas	0	0	0	41.200	0	78.800	120.000
Contratos de comercialización formalizados	Contratos de compra venta	0	0	0	4	0	40	44
UPA que alcanzan su meta de productividad	UPA	0	0	0	0	0	27.600	27.600
Familias que implementan prácticas productivas sostenibles								
Categorías de desagregación:								
- Hombres cabeza de familia	Familias	0	0	0	7.500	0	14.500	22.000
- Mujeres cabeza de familia								
- Familias indígenas								
- Familias afrodescendientes								

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Tabla 12. Medios de verificación y supuestos de los indicadores de resultados

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Resultado 1: Mejorada la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos de las áreas intervenidas del programa			
Cobertura natural en las áreas de especial interés ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Plan básico de restauración ecológica. - Reportes de monitoreo. - Reporte de avance de los proyectos. - Imágenes satelitales y cartografía. - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con información de diagnóstico y la línea base en los predios de intervención. - Cada proyecto aprobado tendrá un plan específico de restauración. Se considerará que el proceso ha sido establecido cuando se cumpla el 100 % de las inversiones y actividades establecidas en el plan. - El primer año se sembrará el 10 % del total de ha. El segundo año el 20 %, el tercer y cuarto año el 30 % y el último año el 10 %. 	<ul style="list-style-type: none"> - En este indicador se hace referencia a las hectáreas en proceso de restauración que se desarrollen en áreas del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas y áreas de especial interés ambiental. - Cuando se definan las áreas de intervención del programa se actualizará la línea de base y metas asociadas al indicador. - Las hectáreas contabilizadas están dentro y fuera de áreas protegidas. - Esta meta aportará a las hectáreas en proceso de restauración y hectáreas bajo esquemas de PSA establecidas en el PND reportadas en Sinergia. - El PSA podrá ser hídrico, de carbono o biodiversidad tal como se establece en el Documento CONPES 3886. - La intervención del programa es integral por lo tanto los proyectos de PSA estarán acompañados por el componente productivo para garantizar su sostenibilidad. - En las áreas más frágiles en las que se desarrolle PSA de preservación se

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Área bajo paisajes productivos sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> - Reportes de monitoreo. - Reporte de avance de los proyectos. - Imágenes satelitales y cartografía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente y se pueden identificar las áreas vinculadas a la intervención. - Se cuenta con información de diagnóstico y la línea base en los predios de intervención. - Se focalizarán los esfuerzos en áreas específicas y las intervenciones serán conjuntas, complementarias y propenderán por fomentar la asociatividad. - Se asume que la intervención se hace en una ha, pero esta intervención beneficia las hectáreas adyacentes. 	<p>hará énfasis en proyectos de reducción de la deforestación (REDD, así como el ecoturismo, aprovechamiento de especies no maderables del bosque, entre otros).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se sumarán las ha de intervención en proyectos de restauración, esquemas complementarios de conservación, PSA y proyectos productivos sostenibles. - Cuando se definan las áreas de intervención del programa se actualizará la línea de base y las metas asociadas al indicador. - Se estima que un 20 % del área bajo proyectos productivos sostenibles (36,000 ha), estará vinculada a temas restauración y PSA.
Resultado 2: Incrementada la implementación de prácticas productivas sostenibles bajas en carbono o con medidas de adaptación al cambio climático por beneficiarios			
Unidades de producción agropecuarias (UPA) que adoptan sistemas productivos sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de seguimiento del proyecto e informes de avance del proyecto por los proponentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente y se pueden identificar las áreas vinculadas a la intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema productivo sostenible incluye, para este indicador, además de buenas prácticas agrícolas y ganaderas, sistemas silvopastoriles, agroforestales, silvicultura de bosques naturales y de plantaciones, forestería comunitaria, y tecnologías y

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Área no intervenida por el proyecto en la que se adoptaron prácticas productivas sostenibles	- Informes de seguimiento del proyecto e informes de avance del proyecto por los proponentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente y se pueden identificar las áreas vinculadas a la intervención. - Los beneficiarios de las zonas priorizadas del proyecto están interesados en participar y cumplen con requisitos habilitantes. - Hay una oferta de proyectos factibles que incorporan los criterios de elegibilidad del proyecto. 	<p>prácticas resilientes al cambio y a la vulnerabilidad climática.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el reglamento operativo del proyecto se le dará una definición concreta al término "Sistema Productivo Sostenible". - Los proyectos no se implementan en toda el área de la UPA sino solo en una porción de tierra destinada a usos productivos. - En promedio un proyecto de gran escala impacta al menos cuatro hectáreas adicionales de una UPA, y uno de mediana escala impacta al menos dos hectáreas adicionales de una UPA. Según esto, se estima que cada beneficiario duplicará el número de hectáreas donde se implementan las prácticas de producción sostenible.
Contratos de comercialización formalizados	- Informes de seguimiento del proyecto e informes de avance del proyecto por los proponentes	<ul style="list-style-type: none"> - Un contrato de comercialización tarda un periodo de veinte meses en formalizarse. - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente e identifican posibilidades de comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> - De cada proyecto de gran escala implementado se esperan formalizar tres contratos de comercialización. - De cada proyecto de mediana escala implementado se espera formalizar un contrato de comercialización.
UPA que alcanzan su meta de productividad	- Informes de seguimiento del proyecto e informes de avance del proyecto por los proponentes.	- No se presentan eventos climáticos extremos que afecten el desarrollo de los proyectos productivos.	- El indicador mide que cada UPA incluida en el proyecto productivo seleccionado mediante

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
		<ul style="list-style-type: none"> - Se mantienen las condiciones de diseño de los proyectos productivos. - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente. 	<ul style="list-style-type: none"> convocatoria, alcanza la meta de productividad que se fijó. - Se estima que al menos el 80 % de las UPA alcanzan su meta de productividad. - Cada proyecto debe definir cómo medirá su productividad. - El indicador se medirá al finalizar el programa.
<p>Familias que implementan prácticas productivas sostenibles</p> <p>Categorías de desagregación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hombres cabeza de familia - Mujeres cabeza de familia - Familias indígenas - Familias afrodescendientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de seguimiento del proyecto e informes de avance del proyecto por los proponentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente y se pueden identificar las áreas vinculadas a la intervención. - Los beneficiarios de las zonas priorizadas del proyecto están interesados en participar y cumplen con requisitos habilitantes. - Hay una oferta de proyectos factibles que incorporan los criterios de elegibilidad del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - En promedio un proyecto de gran escala beneficia al menos 1.100 familias y uno de mediana escala beneficia al menos 300 familias. - Una familia tiene en promedio 1,5 UPA.

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Tabla 13. Productos esperados del programa

Indicadores	Unidad	Base (2017)	Meta					Meta
			Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
Componente 1: Puesta en valor del capital natural								
Área en proceso de restauración en áreas de especial importancia ambiental	Hectáreas	0	188	375	562	562	188	1.875
Área bajo esquemas alternativos de conservación y PSA	Hectáreas	0	387	775	1.161	1.161	300	3.784
Componente 2: Productivo								
Proyectos productivos sostenibles implementados	Proyectos	0	0	4	9	11	11	35
Componente 3: Fortalecimiento de capacidades								
Proyectos productivos formulados	Proyectos	0	25	25	-	-	-	50
Proyectos productivos que benefician a mujeres formulados	Proyectos	0	20	23	-	-	-	43
Proyectos productivos que benefician población indígena y afrodescendiente formulados	Proyectos	0	0	7	-	-	-	7
Acciones de formación de acuerdo con las competencias para el desarrollo territorial sostenible realizadas	Personas capacitadas	0	300	400	300	100	100	1200
Estudios técnicos para los proyectos de restauración y PSA y estudios asociados al recurso hídrico desarrollados	Estudios	0	10	5	-	-	-	15

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

Tabla 14. Medios de verificación y supuestos de los productos

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Componente 1: Puesta en valor del capital natural			
Área en proceso de restauración en áreas de especial importancia ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Plan básico de restauración ecológica - Reportes de monitoreo - Reporte de avance de los proyectos - Imágenes satelitales y cartografía 	<ul style="list-style-type: none"> - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente y se pueden identificar las áreas vinculadas a la intervención. - Se cuenta con información de diagnóstico y la línea base en los predios de intervención. - Se asume que se financiarán para restauración y esquemas alternativos de conservación un tope de USD 1 millón por proyecto. Se asume que se financiarán diez de restauración y diez de PSA. - Se asume que la mitad de los proyectos a financiar requerirán estudios técnicos para su formulación. - El primer año se sembrará el 10 % del total de hectáreas. El segundo año se aumentará a 20 %, el tercer y cuarto año un 30 % y el último año el 10 %. 	<ul style="list-style-type: none"> - En el ejercicio de estimación de metas se asignaron USD 5 millones para temas de restauración y USD 14 millones para temas de restauración y PSA debido a la importancia de la participación comunitaria y a que los proyectos serán formulados desde el territorio - Se considerará como implementado que se haya establecido el proceso de restauración indicado en el plan y por lo menos realizado un ciclo de monitoreo. - Los proyectos levantarán esta información al inicio, por lo tanto, se contará con información detallada y se realizarán los reportes periódicos de avance. - Las estimaciones de costos incluyen: establecimiento, mantenimiento, capacitación, evaluación, seguimiento. - Las hectáreas contabilizadas están dentro y fuera de áreas protegidas, se utiliza la categoría de áreas de especial importancia ambiental AEIA empleada en el ejercicio de

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Área bajo esquemas alternativos de conservación y PSA	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo firmado entre las partes para el PSA y otros mecanismos. - Reporte de avance de los proyectos de PSA. - Imágenes satelitales y cartografía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente. - Se cuenta con información de diagnóstico y la línea base en los predios de intervención. - Las áreas por intervenir corresponderán a ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ambiental tales como páramos, humedales y zonas de recarga de acuíferos. - Se asume que se financiarán para restauración y esquemas alternativos de conservación un tope de USD 1 millón por proyecto. Por lo tanto, se financiarán diez proyectos de restauración y diez de restauración con PSA. - Se asume que la mitad de los proyectos a financiar requerirán estudios técnicos para su formulación. 	<p>zonificación ambiental de los municipios de posconflicto.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esta meta aportará a las hectáreas en proceso de restauración reportadas en Sinergia. Tan pronto se determinen las áreas de intervención del proyecto la línea base y meta se ajustarán. - Cuando se definan las áreas de intervención del programa se actualizará la línea de base y las metas del indicador. - El PSA podrá ser hídrico, de carbono o biodiversidad tal como se establece en el Documentos CONPES 3886. - Esta meta aportará a las hectáreas bajo esquemas de PSA del PND reportadas en Sinergia. - La intervención del programa es integral por lo tanto los proyectos de PSA estarán acompañados por el componente productivo para garantizar su sostenibilidad. - En las áreas más frágiles en las que se desarrolle PSA de preservación se hará énfasis en proyectos de reducción de la deforestación (REDD, así como el ecoturismo, aprovechamiento de especies no maderables del bosque, entre otros).

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Proyectos productivos sostenibles implementados	- Informes de seguimiento del proyecto e informes de avance del proyecto por los proponentes.	<ul style="list-style-type: none"> - En el ejercicio de estimación de metas se asignaron USD 5 millones para temas de restauración y USD 14 millones para temas de restauración y PSA debido a la importancia de la participación comunitaria y a que los proyectos serán formulados desde el territorio. - Las convocatorias de proyectos avanzan satisfactoriamente y se pueden identificar las áreas vinculadas a la intervención. - Los beneficiarios de las zonas priorizadas del proyecto están interesados en participar y cumplen con requisitos habilitantes. - Hay una oferta de proyectos factibles que incorporan los criterios de elegibilidad del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se estima un promedio de USD 2.000 por productor en cada proyecto de gran escala, alcanzando un promedio de 1.700 UPA por proyecto productivo. La financiación promedio por proyecto sería de USD 3.300.000, para una estimación de USD 50.000.000 para este tipo de proyectos. En promedio se estarían implementando 15 proyectos de gran escala. - Se estima un promedio de USD 1.700 por productor en cada proyecto de mediana escala, alcanzando un promedio de 450 UPA por proyecto productivo. La financiación promedio por proyecto sería de USD 700.000, para una estimación de USD 14 millones para este tipo de proyectos. En promedio se estarían implementando 20 proyectos de mediana escala.

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Componente 3: Fortalecimiento de capacidades			
Proyectos productivos formulados	- Documento de proyectos estructurados.	<ul style="list-style-type: none"> - Se identifican tempranamente las ideas de proyecto que serán apoyadas en su estructuración. - Los beneficiarios de las zonas priorizadas del proyecto están interesados en participar y cumplen con requisitos habilitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe incorporar la participación de comunidades en la estructuración de los proyectos y el respectivo fortalecimiento de capacidades.
Proyectos productivos que benefician a mujeres formulados	- Documento de proyectos estructurados.	<ul style="list-style-type: none"> - Se identifican tempranamente las ideas de proyecto que serán apoyadas en su estructuración. - Se identifica tempranamente la población femenina en los proyectos que serán apoyadas en su estructuración y posterior financiamiento. - Las mujeres beneficiarias de las zonas priorizadas del proyecto están interesadas en participar y cumplen con requisitos habilitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe incorporar la participación de comunidades y de mujeres en la estructuración de los proyectos y el respectivo fortalecimiento de capacidades. - El proyecto deberá demostrar que por lo menos el 50 % de los beneficiarios son mujeres cabeza de familia.
Proyectos productivos que benefician población indígena y afrodescendiente formulados	- Documento de proyectos estructurados.	<ul style="list-style-type: none"> - Se identifican tempranamente las ideas de proyecto que serán apoyadas en su estructuración. - Se identifica tempranamente la población perteneciente a grupos étnicos en los proyectos que serán apoyadas en su estructuración y posterior financiamiento. - Las mujeres beneficiarias de las zonas priorizadas del proyecto están 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe incorporar la participación de los grupos étnicos y comunidades en la estructuración de los proyectos.

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
Acciones de formación de acuerdo con las competencias para el desarrollo territorial sostenible realizadas	- Informes de seguimiento del proyecto.	<p>interesadas en participar y cumplen con requisitos habilitantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las comunidades étnicas beneficiarias de las zonas priorizadas del proyecto están interesadas en participar y cumplen con requisitos habilitantes. - Se identifica tempranamente los actores institucionales, entidades, asociaciones de productores, comités y gremios locales, etc. que serán apoyadas en la estructuración de los proyectos y posterior financiamiento. - Los actores identificados en las regiones priorizadas del proyecto están interesados en participar y cumplen con requisitos habilitantes. 	
Estudios técnicos para los proyectos de restauración y PSA y estudios asociados al recurso hídrico desarrollados	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de estudios técnicos para los proyectos de restauración y PSA estudios asociados al recurso hídrico. - Informes de seguimiento del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se asume que se financiarán para restauración y esquemas alternativos de conservación un tope de USD 1 millón de por proyecto. Se asume que se financiarán cinco de restauración y cinco de PSA. - Se asume que la mitad de los proyectos a financiar requerirán estudios técnicos para su formulación. - Se estima que existen diseños completos y adecuados para comenzar la implementación de por lo menos el 50 % de los proyectos de 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe incorporar la participación de comunidades en la estructuración de los proyectos y el respectivo fortalecimiento de capacidades. - Se hará énfasis en proyectos REDD+ como el ecoturismo, aprovechamiento de especies no maderables del bosque, aprovechamiento de fibras y resinas, etc. (sin extracción de madera).

Indicadores	Medios de verificación	Supuestos	Observaciones
		<p>restauración y de PSA que se esperan financiar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se identifican tempranamente los vacíos de información y necesidades de los proyectos que serán apoyados. - Se asume que se financiarán cinco estudios en el primer año asociados en particular al recurso hídrico, uno para cada macrocuenca con especial interés en las zonas priorizadas por el proyecto con un tope de USD 1 millón. 	

Fuente: BID, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y el DNP, 2017.

BIBLIOGRAFÍA

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA. (2017). Frontera Agrícola: Primera aproximación nacional escala 1:100.000. Documento interno de trabajo. Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Programa Colombia Sostenible CO-L1166 propuesta para el desarrollo de la operación.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático – Síntesis-. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impactos%20Econ%C3%B3micos%20del%20Cambio%20Climatico_Sintesis_Resumen%20Ejecutivo.pdf
- Banco Mundial. (2009). Colombia - Productive Partnerships Support Project. Implementation Completion Report Review. IEG ICR Review. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/201371474549989739/pdf/000146597-20140619153143.pdf>
- Banco Mundial. (2015). Data Worldbank. Obtenido de Bank nonperforming loans to total gross loans (%): <http://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS?locations=CO>
- BRC Standard & Poor's. (2015). FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO FINAGRO. Bogotá: McGraw Hill Finacial.
- Castro, A. F., Gómez, N., Liinás, G., Mora, D., Rueda Gallardo, J., & Villamil, M. (2015). Definición de Categorías de Ruralidad. Archivos de economía.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2011). Encuesta de Calidad de Vida. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Documento Marco: "Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Estructuración de Proyectos a los Entes Territoriales". Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Proyectos Tipo. Obtenido de <https://proyectostipo.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ; Instituto de Hidrología Meteorología Estudios Ambientales y Unidad Nacional de

- Gestión de Riesgos de Desastres. (2012). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático - PNACC. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá: DNP.
- Estrada, D., Fernández, D., & Piñeros, J. (2011). Financiamiento del sector agropecuario: situación y perspectivas. Bogotá: Banco de la República.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). Estudio de los conflictos del uso del territorio colombiano escala 1:100.000. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Departamento Nacional de Planeación. (1996). Política de Bosques CONPES No. 2834. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Política Nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Plan Nacional de Negocios Verdes. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Plan Nacional de Restauración, restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Obtenido de Reservas forestales establecidas por la Ley 2 de 1959: http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/reservas_forestales/reservas_forestales_ley_2da_1959.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica. Bogotá.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015a). El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz Tomo II. Bogotá: DNP.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015b). El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz Tomo III. Bogotá: DNP.
- Mosquera, S.L., Nieto, O. y Tapia, C. (2015). Humedales para la gente: visiones desde lo local. Bogotá: Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Gobierno de Colombia. (Julio 2016). Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Bogotá.
- Secretariado de la Convención de Ramsar. (2014). La Convención de Ramsar y su misión. Obtenido de <http://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-de-ramsar-y-su-mision>
- Stern, N. H. (2007). The economics of climate change: The Stern review. Cambridge, UK: Cambridge University Press.