



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

**Iniciativa para la Conservación
en la Amazonía Andina - ICAA**

DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS CON IMPACTO EN LOS ECOSISTEMAS Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LA AMAZONIA. PROPUESTA DE MEJORA Y DISEÑO DE NUEVOS INCENTIVOS.

Contexto de la Amazonía Colombiana

INVESTIGACIONES



DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS CON IMPACTO EN LOS ECOSISTEMAS Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LA AMAZONIA. PROPUESTA DE MEJORA Y DISEÑO DE NUEVOS INCENTIVOS.

Contexto de la Amazonía Colombiana

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del contrato N°AID-EPP-I-00-04-00024-00.

Las opiniones aquí expresadas son las del (los) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Esta publicación ha sido producida por encargo de la Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) liderada por Engility/International Resources Group (IRG) y sus socios: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (ECOLEX), Social Impact (SI), Patrimonio Natural (PN) y Conservation Strategy Fund (CSF).

Autores:

Henry Alterio, Daniela Maldonado,
Jaime Gallego, Fernando Goyeneche¹
ECOSIMPLE

Coordinación técnica:

Isabel Castañeda, Andrea Garzón,
María Adelaida Fernández
Unidad de Apoyo de la Iniciativa para la
Conservación en la Amazonía Andina - ICAA

Fondo Patrimonio Natural

Fotografía de portada y contraportada:

Thomas Müller / SPDA - ICAA

Diagramación:

Gama Gráfica S.R.L. Jr. Risso 560, Lince

Primera edición

Lima, Noviembre 2015

Todos los derechos reservados de acuerdo
al D.Leg. 822 (Ley sobre Derechos de Autor).

¹ Los autores agradecen el apoyo de Paola Viancha y Xiomara Vivas, así como la orientación del Fondo Patrimonio Natural.

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	7
ÍNDICE DE FIGURAS	7
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	8
INTRODUCCIÓN	9
1. LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS (IFM) EN LA AMAZONIA COLOMBIANA	10
1.1. CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOLOGÍAS	11
1.2. METODOLOGÍA APLICADA	14
1.3. CONTEXTO DE ANÁLISIS	16
1.3.1. Departamento del Caquetá	16
1.3.2. Departamento del Amazonas	16
1.3.3. Departamento del Guainía	18
1.3.4. Departamento del Guaviare	19
1.3.5. Departamento del Putumayo	19
1.3.6. Departamento del Vaupés	21
2. PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS (IFM)	22
2.1. ANÁLISIS SECTORIAL	23
2.1.1. Sector agropecuario	23
2.1.2. Sector turismo	26
2.1.3. Sector minero-energético	29
2.2. METODOLOGÍA ABORDADA PARA LA PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS	32
2.3. PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS	35
2.3.1. Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)	35
2.3.2. Incentivo de asistencia técnica	39
2.3.2.1. Incentivo de Asistencia Técnica Directa Rural	39
2.3.2.2. Incentivo a la Asistencia Técnica Especial	41
2.3.2.3. Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial	42
2.3.3. Fondo de promoción turística	42
2.3.4. Exenciones al impuesto sobre la renta por servicios de ecoturismo	44

3.	PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS IFM PRIORIZADOS	46
3.1	INCENTIVOS EN LA SUBREGIÓN INTERVENIDA (CAQUETÁ, PUTUMAYO Y GUAVIARE).....	47
	Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)	47
	Incentivo a la Asistencia Técnica	49
3.2	INCENTIVOS A LA SUBREGIÓN NO INTERVENIDA (AMAZONAS, GUAINÍA Y VAUPÉS).....	50
	Fondo de Promoción Turística (FONTUR)	50
	Exenciones por servicios prestados de ecoturismo	51
4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
	ANEXOS	55
	ANEXO 1. FINANCIACIÓN DE LOS IFM DEL SECTOR AGROPECUARIO	56
	ANEXO 2. FINANCIACIÓN DE LOS IFM DEL SECTOR TURÍSTICO	56
	ANEXO 3. FINANCIACIÓN DE LOS IFM DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO	56
	BIBLIOGRAFÍA	58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Tipología de IFM caracterizados	13
Tabla 2. Incentivos fiscales y monetarios asociados a la actividad agropecuaria	24
Tabla 3. Incentivos fiscales y monetarios asociados a la actividad turística.....	29
Tabla 4. Incentivos fiscales y monetarios asociados a la actividad minero-energética	31
Tabla 5. Criterios de calificación	33
Tabla 6. Peso relativo de los criterios de calificación	33
Tabla 7. Resultado de la valoración de los IFM	34
Tabla 8. Bolsa de actividades productivas sujetas a inversión (FINAGRO, 2015)	36
Tabla 9. Criterios de evaluación del Plan General de Asistencia Técnica PGAT	40
Tabla 10. Líneas estratégicas y programas sujetos a cofinanciación por parte del FONTUR	43

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Metodología desarrollada para la propuesta de ajuste de incentivos fiscales y monetarios para la región amazónica colombiana	15
Figura 2. Crecimiento del sector minero-energético basado en el PIB, para el departamento de Putumayo 2000-2013 (Valores en miles de millones de pesos	20
Figura 3. Diagrama de actores involucrados en el Incentivo a la Asistencia Técnica Directa Rural	39

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPGA. Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial
DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP. Departamento Nacional de Planeación
EPSAGRO. Empresa Prestadora de Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria
FAG. Fondo Agropecuario de Garantías
FINAGRO. Fondo para el Financiamiento Agropecuario
FOMMUR. Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales
FONTUR. Fondo Nacional del Turismo
IAT. Incentivo a la Asistencia Técnica
IATDR. Incentivo a la Asistencia Técnica Directa Rural
IATE. Incentivo a la Asistencia Técnica Especial
IATG. Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial
ICAA. Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina
ICR. Incentivo a la Capitalización Rural
IFM. Incentivos Fiscales y Monetarios
INCODER. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
MADR. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
PIB. Producto Interno Bruto
PGAT. Plan General de Asistencia Técnica
PNCRT. Política Nacional de Consolidación y Restitución de Tierras
RUAT. Registro Único de Asistencia Técnica
SINAP. Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SMLMV. Salarios mínimos legales mensuales vigentes

INTRODUCCIÓN

La Amazonia colombiana ocupa el 40% del territorio nacional y contiene gran parte de la riqueza del país en biodiversidad, paisaje y diversidad cultural. Asimismo, contribuye a la economía nacional principalmente con el desarrollo de actividades agrícolas, mineras y turísticas, las cuales de no integrar decididamente aspectos de carácter ambiental en su ejecución, continuarán generando presiones significativas sobre la biodiversidad.

Si bien en la regulación colombiana existen componentes de orden jurídico que buscan prevenir, corregir, mitigar y compensar los impactos negativos que las actividades económicas ocasionan sobre dichos ecosistemas, es también necesario aplicar herramientas que promuevan las buenas prácticas con el medio ambiente sin que esto signifique la detención parcial o total de actividades que son importantes para el crecimiento económico de su población. Es así como surge la necesidad de contar con diferentes incentivos fiscales y monetarios que promuevan dichas prácticas, y que además brinden elementos concretos para su aplicación y efectividad.

Teniendo en cuenta este marco, la Unidad de Apoyo de la Iniciativa de la Amazonía Andina (ICAA) consideró relevante contribuir a que los gobiernos de la Amazonía Andina cuenten con información que les permita tomar decisiones en función de eliminar o reorientar algunos de los IFM para promover actividades sostenibles. En tal sentido, apoyó la generación de información que permitiera orientar el diseño y/o ajuste de incentivos fiscales y monetarios que fortalezcan

los esfuerzos de conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica en la Amazonía de Colombia y Perú, lo cual dio como resultado los estudios “Diagnóstico y análisis de los incentivos fiscales y monetarios con impacto en los ecosistemas y la diversidad biológica de la Amazonía y propuesta de mejora y diseño de nuevos incentivos” para cada uno de los dos países. Adicionalmente, y con el objetivo de difundir los resultados de estos estudios, se organizó un taller regional realizado los días 26 y 27 de agosto de 2015, en donde los participantes discutieron e intercambiaron los resultados más relevantes obtenidos en cada país.

En el presente estudio se consideran cuatro IFM que pueden tener un impacto importante en la conservación de la biodiversidad de la Amazonia colombiana considerando sus aspectos ambientales, jurídicos y socioeconómicos más relevantes (Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) e Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT) para el sector agropecuario, y Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) y exención en renta por actividades eco turísticas para el sector turismo). Para estos IFM priorizados se profundizó en sus aspectos operativos, y se plantearon propuestas de ajuste para reducir así su impacto ambiental y mejorar el acceso a pequeños productores y operadores.

Este documento destaca los elementos necesarios para consolidar una propuesta de ajuste de estos IFM e identifica posibles impactos en materia económica y de deforestación reducida a partir de su aplicación hacia un desarrollo sostenible.

I. LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS (IFM) EN LA AMAZONIA COLOMBIANA



Foto: Anna Cartagena / UA-ICAA



I.1. CONCEPTUALIZACIÓN Y TIPOLOGÍAS

Los incentivos fiscales y monetarios (IFM), pueden definirse como aquellos que, “en el marco de una política pública, generan un beneficio o un costo financiero a un agente privado, con el fin de promover o desincentivar prácticas económicas deseables desde cierto objetivo de política”. Su importancia para el sector ambiental es que en muchos casos los IFM se diseñan con objetivos ambientales en mente o se diseñan con objetivos de otros sectores y, en este último caso, pueden tener impactos no deseados positivos o negativos sobre los recursos naturales (ICAA, 2015). A su vez, se conciben como instrumentos que permiten que el tratamiento fiscal sea favorable a ciertos sectores o actividades en relación con el tratamiento que normalmente reciben (OCDE, 2012).

En términos generales, estos incentivos pueden adoptar formas de impuestos, tasas, subsidios, exoneraciones, entre otros (ver Tabla 1) y pueden ser aplicados, ya sea buscando medidas de conservación específicas sobre el medio ambiente (inversiones ambientales en conservación de bosques por ejemplo), o a través del mejoramiento de procesos productivos o mejores prácticas sectoriales (directamente asociados a actividades productivas).

Para llegar a estas definiciones, fue determinante la revisión amplia sobre incentivos, toda vez que la percepción de los mismos, y la forma de abordarlos (diseño y aplicación) diferían sustancialmente. El diseño de los incentivos ha respondido a las necesidades derivadas de las políticas sectoriales y al cumplimiento de los objetivos de política, los cuales usualmente no son integrales, es decir, no consideran los efectos de su implementación en los otros sectores económicos ni los efectos ambientales de las actividades que promueven, ni tampoco consideran los efectos diferenciales que tendría el incentivo en las distintas regiones del país.

En general, los incentivos implementados producen resultados positivos en relación con los objetivos de política que los originaron. Efectivamente, se genera empleo, se incrementa la inversión y los ingresos de los beneficiarios finales, sin embargo, no se consideran los impactos indirectos ni las externalidades que usualmente son negativas en términos ambientales, y muchas veces no se tiene en cuenta toda la cadena de beneficiarios y actores clave que se pueden quedar con gran parte de los beneficios de los incentivos (como el sector financiero, para el caso de los incentivos del sector agropecuario).

Tomando en cuenta que estos aspectos no se están considerando en el proceso de diseño e

implementación de los incentivos, sería ideal que desde la etapa de diseño se consideren las externalidades que este puede generar, en particular las referidas a las afectaciones ambientales y de equidad. Esto es especialmente importante en los incentivos que no responden a objetivos de política ambiental y que promueven actividades que puedan tener impactos ambientales negativos. También debe considerarse el costo fiscal en el caso de que sean incentivos directos, así como la forma en la cual se medirán sus impactos. Este último punto es significativamente relevante toda vez que el diseño de los incentivos, al obedecer a un objetivo específico de política, también debe considerar la forma en la cual se evaluará su efectividad. En el marco del proceso desarrollado se observó que casi ningún incentivo consideraba la forma en la cual se desarrollarían dichas mediciones y, por tanto, la información identificada con su aplicación escasamente señalaba datos financieros sobre el destino de recursos y distribución en el territorio.

En síntesis, la importancia de los incentivos radica entonces en su capacidad para enviar señales que motiven a productores o consumidores a cambiar sus decisiones. A continuación se presenta la clasificación desarrollada en función de dicha revisión:

Tabla 1. Tipología de IFM caracterizados

Tipología	Definición
Subvención	La subvención constituye un instrumento económico que consiste en la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben, diferencia que es pagada por un tercer agente que puede ser el Estado. Están dirigidos a desencadenar un proceso económico en situaciones coyunturales con el fin de generar un beneficio social. La ley que lo otorgue debe señalar de manera concreta su finalidad, destinatarios, alcance y condiciones de asignación y establecer un fuerte control de constitucionalidad frente a cada subvención autorizada por la ley (Corte Constitucional, 2009).
Impuesto	Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado (Corte Constitucional, 1994). Puede ser de orden directo o indirecto, incidiendo sobre personas naturales o jurídicas o sobre bienes, servicios o transacciones (Banco de la República de Colombia, 2006).
Subsidio	Se consideran acciones del gobierno que fomentan ciertas actividades específicas o mejoran la rentabilidad de determinados sectores de la economía (Goetzi, 2006).
Tarifa	Es una contribución fiscal y corresponde a los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma (Corte Constitucional, 1994).
Tasa	Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación (Corte Constitucional, 1994).
Exenciones	Las exenciones tributarias son medidas legislativas a través de las cuales se impide el nacimiento de una obligación tributaria en relación con determinados sujetos o se disminuye la cuantía de la misma por consideraciones de política fiscal. Deben atender a los principios de generalidad y homogeneidad y se identifican por su carácter taxativo, limitativo, inequívoco, personal e intransferible; de manera que solo operan a favor de los sujetos pasivos que se subsuman en las hipótesis previstas en la ley (Corte Constitucional, 2009).

Fuente: Elaboración propia, 2015

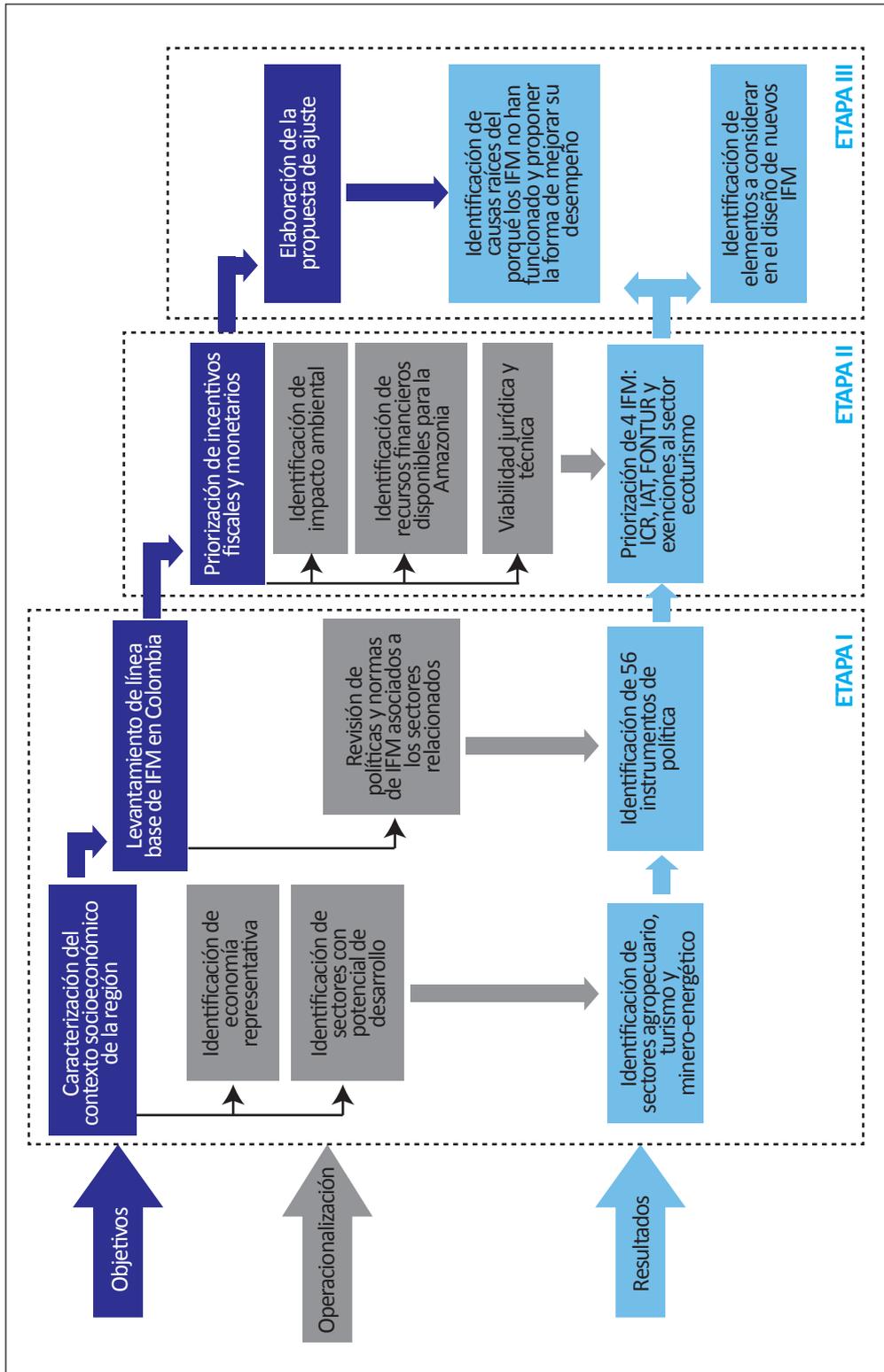
I.2. METODOLOGÍA APLICADA

La metodología consta de 3 etapas: una inicial de diagnóstico, la cual comprende una revisión de información, identificación y caracterización de incentivos; una segunda etapa en la que se priorizan los incentivos considerando criterios que incluyen el impacto ambiental en términos de biodiversidad en la Amazonia; y una tercera referida al desarrollo de una propuesta de ajuste de los incentivos priorizados.

En la primera etapa, se definieron inicialmente los sectores económicos que tienen una mayor relevancia en la Amazonia, es decir, que impulsan el desarrollo económico de la región. Aquí se identificaron los incentivos fiscales ligados con estos sectores, los cuales pueden tener un mayor impacto sobre la región amazónica y, por consiguiente, con la diversidad biológica de los ecosistemas presentes.

En la segunda etapa se utilizaron como criterios de priorización: i) El impacto ambiental (teniendo en cuenta que gran parte de los incentivos identificados no se plantean objetivos de protección ambiental, se evaluó si los impactos ambientales generados por la actividad que fomenta el instrumento podrían ser mitigados); ii) el monto de los recursos (se consideró si el monto de los recursos disponibles para la Amazonia son significativos considerando el conjunto de instrumentos identificados); y por último, iii) la viabilidad jurídica y técnica de modificar los instrumentos (se priorizaron los instrumentos que podrían ser modificados en el corto plazo sin desconocer, por supuesto, la importancia de que otros incentivos deban ser ajustados en el mediano y largo plazo). Para la elaboración de la propuesta de ajuste (etapa 3), se definieron los elementos que deben considerarse en el diseño de los IFM y se propuso una justificación del ajuste que abordó en particular las razones por las que los incentivos priorizados no han funcionado y se planteó una forma de mejorar su desempeño ambiental.

Figura 1. Metodología desarrollada para la propuesta de ajuste de incentivos fiscales y monetarios para la Región Amazónica Colombiana



Fuente: Elaboración propia, 2015

I.3. CONTEXTO DE ANÁLISIS

La Amazonía colombiana se ubica en la zona sur del país y se encuentra dividida en 6 departamentos: Caquetá, Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. A partir del análisis de cada departamento como unidad funcional dentro la región amazónica, se presentan algunos datos destacados sobre los mismos:

1.3.1. Departamento del Caquetá

Cuenta con una superficie de 88 965 km² correspondiente al 18,67% de la región Amazonia. Tiene una población de 477 642 habitantes, de los cuales 172 364 (cerca del 36%) se encuentran en el municipio de Florencia, capital del departamento (población proyectada para el año 2015 según DANE, 2005).

En su economía se destacan los sectores de prestación de servicios, el agropecuario y el ganadero; y según su Gobernación la minería de oro (con tendencia a explotarse de forma industrial) y el turismo (Gobernación del Caquetá, 2012) son considerados sectores con potencial. En términos de PIB, para el año 2013 Caquetá sumó un 0,45% respecto al producto nacional (DANE, 2005). Este PIB es considerado bajo (es el séptimo más bajo en ese mismo año), sin embargo es considerable que aporte cerca del 35,5% de la participación en la región amazónica (cifra calculada a partir de DANE, 2005).

Respecto al uso del suelo de este departamento, un 85,26% del mismo se encuentra cubierto de bosque, donde un 29,57% está conformado por bosque primario (área no intervenida); y un 42,66%, por bosque secundario. Por otro lado se encuentra el uso agropecuario, donde los cultivos transitorios, anuales, semipermanentes y permanentes tienen una ocupación de 0,66%; mientras que la ganadería utiliza una extensión

correspondiente al 13,77% del territorio con 1 225 280 cabezas de ganado y una densidad de 0,76 cabezas de ganado por hectárea. Asimismo, y con poca significancia dentro del área del departamento, se encuentra la actividad acuícola con 1 329 estanques y 85,27 ha (Gobernación del Caquetá, 2012).

Dada la identificación de los renglones económicos asociados a este departamento, se consideran algunos de los impactos de la economía actual y potencial. En primera instancia, se encuentra el impacto de la ampliación de la frontera agropecuaria y los posibles riesgos de la deforestación, pérdida de biodiversidad y erosión de suelos. En cuanto a la minería (tanto la artesanal actual como la industrial potencial), su impacto puede generar fragmentación de ecosistemas, pérdida de especies de flora y fauna, contaminación de fuentes hídricas superficiales y erosión de suelos, entre otros impactos relacionados con el componente social. El turismo es visto como una actividad que tiene potencial para desarrollarse en la región y que trae impactos positivos, tales como el conocimiento de los servicios ecosistémicos culturales que ofrece el ecosistema y el fortalecimiento de las condiciones biofísicas de las áreas naturales, entre otros.

1.3.2. Departamento del Amazonas

Posee una superficie de 109 665 km² (9.6% del territorio nacional) y su población es de 76 243 habitantes (densidad de 0.69 habitantes por km²) (DANE, 2005), de los cuales el 40,47% se considera indígena y reside en el 85% del territorio del departamento (Gobernación del Amazonas, 2012).

En lo referente a la economía de la región, es posible distinguir cuáles son las actividades agropecuarias y piscícolas más sobresalientes. En la actividad agrícola destacan los cultivos de

arroz, maíz de grano, tomate, pimentón, pepino, yuca, plátano y algunos frutales. De forma complementaria, la actividad pecuaria se sustenta principalmente por el ganado bovino con 2 367 cabezas, seguido por 1 088 cabezas de ganado porcino y 692 búfalos (Gobernación del Amazonas, 2012). Mientras tanto, la actividad pesquera en la Amazonia constituye una fuente de alimento y de comercialización. En cuanto a la pesca de subsistencia los ribereños consumen diariamente entre 100 y 500 g de pescado y emplean más de 100 especies de peces diferentes. Por otro lado, la pesca comercial aprovecha menos de 30 especies entre locales y transnacionales con los países de Brasil y Perú, y se estima en esta región fronteriza un intercambio comercial de primera compra de 7 millones de dólares al año (Instituto Alexander Von Humboldt, 2011).

La consolidación del mercado de los productos pesqueros amazónicos no solo ha pasado fronteras regionales y nacionales, sino que también ha llegado a mercados internacionales en los cuales la exportación supera las 182 especies ictiológicas. Sin embargo, actualmente no se dispone de estrategias de explotación sustentables que garanticen el dinamismo de la economía de la región ni la disponibilidad del recurso pesquero. Por el contrario, se han mejorado los métodos de extracción y, en consecuencia, se ha optimizado la productividad, lo cual ha llevado a la disminución en la captura de ciertas especies y al desequilibrio en las comunidades de peces. Esto último ha generado impactos directos sobre el ecosistema y las poblaciones que lo habitan (Instituto Alexander Von Humboldt, 2011).

Por otro lado, la minería aluvial aurífera es considerada en el departamento como un sector que se está desarrollando de forma artesanal sobre los ríos Caquetá y Putumayo. Dado que se realiza por medio del dragado y utiliza mercurio

(cinabrio rojo y metacinabrio), genera impactos negativos directos sobre el ecosistema y sobre la población, pues algunos poblados consumen agua de estas fuentes o, en su defecto, desarrollan pesca para autoconsumo. Por otra parte, el turismo es valorado como un eslabón a fortalecer (Gobernación del Amazonas, 2012).

En términos generales, la economía de la región no es representativa en términos de PIB ni en un marco nacional ni regional. En efecto, al identificar la participación de este indicador para el departamento, se considera que el aporte es de 0,067% en el marco nacional, donde el renglón más significativo es el asociado a servicios sociales comunales y personales. Igualmente, dentro del marco regional amazónico, alcanza un 5,29% de participación dentro de los 6 departamentos de la región para el año 2013, lo cual implica un impacto económico bajo en términos de aporte (cifras calculadas a partir de DANE, 2005).

La principal actividad extractiva de los pobladores de Puerto Nariño es la extracción de madera y de otros productos forestales, seguida por la pesca de subsistencia. Es importante destacar que la extracción de productos forestales tiene un carácter informal, más no ilegal. Corpoamazonia como autoridad ambiental competente, expide 3 clases de permisos de aprovechamiento: i) Doméstico (para el propósito de construir viviendas o de mejorarlas y hasta por un volumen de 20 m³ por una sola vez); ii) persistente (permite un aprovechamiento de extracción mayor que el doméstico y se otorga por tiempos determinados); y iii) para el aprovechamiento de árboles caídos (Ochoa, 2006).

La informalidad de la actividad extractiva hace difícil la identificación de la periodicidad, cantidad, procedencia y el destino de la madera que es obtenida de la región. Además, se conoce que

los circuitos regionales para la comercialización son mínimos, ya que el área es considerada de protección y el transporte es dificultoso (Ochoa, 2006).

1.3.3. Departamento del Guainía

Posee una superficie de 72 238 km² y cuenta con 38 949 habitantes (densidad poblacional de 0,54 habitantes por km²) de los cuales el 66% reside en el área rural y el 34% en la zona urbana (DANE, 2005).

Los sectores con mayor participación en la economía del departamento están relacionados con la actividad agrícola y, en una menor medida, con la ganadería y la pesca para autoconsumo. Respecto a su potencial de crecimiento, la Gobernación del Guainía considera la minería como una de las actividades a fortalecer, así como también las prácticas agrícolas. También, pero con menos importancia, se considera la posibilidad de fortalecer el desarrollo turístico (Gobernación del Guainía, 2012).

El indicador de PIB para este departamento arroja una participación de 0,03% para el año 2013 respecto a la producción nacional. Estas cifras lo dejan en los renglones más bajos de participación, con un crecimiento paulatino de 2,6%. El principal sector económico lo conforman los servicios comunales, los cuales están relacionados directamente con el apoyo de las entidades estatales. En cuanto a la participación en el marco regional, este departamento aporta el 2,72% para la Amazonia en el año 2013 (cifras calculadas a partir de DANE, 2005).

Esta región se caracteriza por una economía de dos tipos: la economía tradicional que es para autoconsumo o para abastecimiento de las comunidades indígenas y campesinas, y la formal, compuesta de actividades como la explotación

minera, la recolección de fibra vegetal y la recolección de peces ornamentales.

En cuanto a la actividad agropecuaria, el territorio correspondiente desde Mapiripaná hasta Amanavén se caracteriza por su actividad agrícola que tiene un excedente significativo para algunos cultivos, tales como cacao, plátano, yuca y maíz. Por otro lado, se considera que la actividad pecuaria tiene bajos niveles de productividad (los limitantes están asociados al mercadeo, la asistencia técnica y la disponibilidad de insumos) y cría ganado vacuno y porcino (Gobernación del Guainía, 2012).

Otro sector que se considera significativo para la comunidad es la minería. Esta se desarrolla de forma artesanal sobre el río Inírida, en la zona minera Remanso-Chorrobocón, la cual se encuentra delimitada por la Resolución 32634 de 1992 del Ministerio de Minas y Energía. Los métodos asociados al desarrollo de la actividad minera están ligados o al dragado o a la minería de aluvión, los cuales en cualquiera de los casos traen impactos sobre el ecosistema, pero al ser llevados a cabo de manera artesanal, no se les está haciendo ningún seguimiento ni compensación (Gobernación del Guainía, 2012).

Este departamento no cuenta con áreas protegidas declaradas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En consecuencia, los ecosistemas de este departamento son vulnerables al desarrollo de actividades de alto impacto como la minería o la explotación de hidrocarburos. Sin embargo, al ser desarrolladas estas actividades por comunidades indígenas para su subsistencia, en general no son percibidas como generadoras de grandes daños ambientales. La ganadería no se contempla como una actividad que ponga en riesgo los bosques dado que se da en un porcentaje bajo y con índices de productividad también muy bajos.

1.3.4. Departamento del Guaviare

Este departamento tiene una extensión de 55 527 km² y comprende una población de 106 386 habitantes (proyección DANE, 2012), con 2 117 indígenas y 2 883 negros mulatos y afrodescendientes. Su jurisdicción está dividida políticamente en 4 municipios: San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores (Gobernación del Guaviare, 2012).

En cuanto a la economía de la región, esta participa con un 0.09% de la economía nacional y presenta un crecimiento de 2,1% anual. Los sectores más importantes en el departamento son los servicios sociales y comunales, los cuales representan el 40% del PIB, seguidos por la construcción (12%), el comercio (12%) y el transporte y almacenamiento (estas cifras reflejan que el departamento depende mucho del sector público). De la misma forma, el impacto que tiene esta economía sobre la región Amazónica es mínima, con un porcentaje de participación de 6,8% (cifra calculada a partir del DANE, 2005).

Las actividades económicas más sólidas son las agrícolas, pecuarias y piscícolas; adicionalmente, la gobernación del departamento considera las actividades turísticas como potenciales para promover el desarrollo sostenible de la región. En cuanto a la agricultura, el departamento tiene cultivos permanentes (caucho y cacao), semipermanentes (plátano y caña) y transitorios (yuca, maíz, frijol y arroz), con un total de 15 000 ha. Por otro lado, se observan actividades ganaderas con 225 000 cabezas de ganado en un área de pastos correspondientes a 430 000 ha; así como actividades avícolas con una producción de 10 320 aves, y actividades piscícolas con 888 estanques y 177 100m² de espejo de agua (Gobernación del Guaviare, 2012).

Los impactos ambientales negativos relacionados con las actividades económicas de este de-

partamento están vinculados principalmente al desarrollo de prácticas agropecuarias insostenibles. Por su parte, la actividad turística puede ser una alternativa de desarrollo que generaría impactos positivos en la región si se abordara de una forma sostenible para la comunidad y para los ecosistemas.

1.3.5. Departamento del Putumayo

Posee una superficie de 25 648 km² y cuenta con 345 204 habitantes, de los cuales 51 720 corresponden a población indígena y 12 500 a afrodescendientes. El área se divide en dos tipos de ecosistemas, uno andino con 52 727,88 ha y uno amazónico con 536 526,78 ha, siendo este el último el más representativo dentro del territorio (Gobernación del Putumayo, 2012).

Se considera que para el año 2013 que la región tuvo un aporte al PIB nacional correspondiente al 0,6% y que su crecimiento ha sido significativo en los últimos años, con un 6% anual. De este valor agregado, las ramas más representativas son las relacionadas con la explotación de minas y canteras (63%), las actividades de servicios sociales (18%), las actividades de comercio, reparación, restaurantes y hoteles (6%) y la grande rama de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (3%). Todos estos sectores mencionados representan juntos el 90% del PIB que produce este departamento (cifra calculada a partir de DANE, 2005).

Por otra parte, este departamento aporta un 47,54% del PIB de la región amazónica, lo que lo convierte en el departamento con la mayor participación económica de la región. Si se tiene en cuenta el gran aporte del sector de minas y canteras (específicamente, la extracción de crudo y gas natural), se puede decir que este es el sector que genera los mayores ingresos económicos en toda la región amazónica. Igualmente sobresale

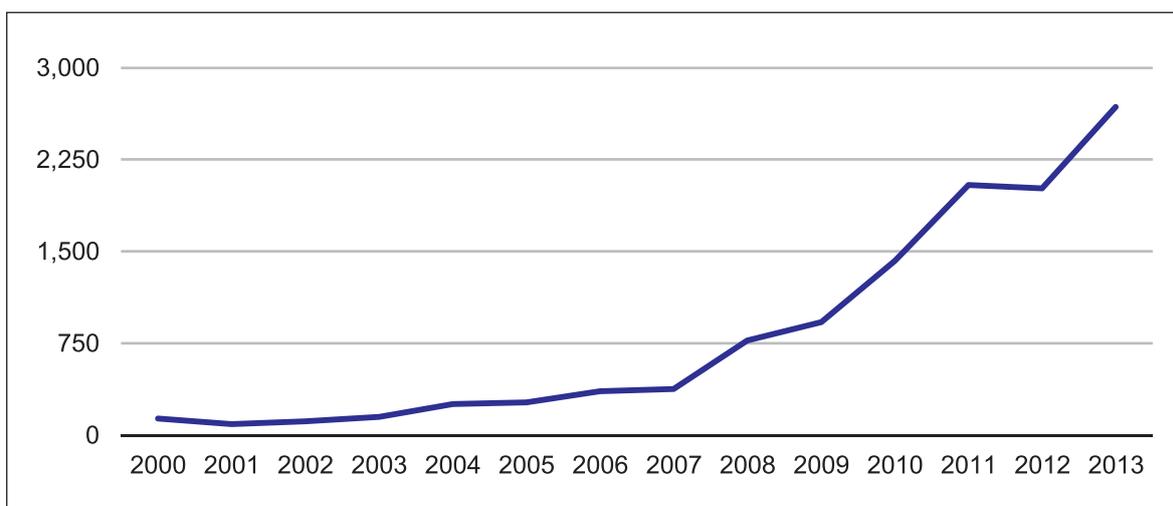
el crecimiento sostenido y progresivo del sector minero-energético, que creció en un 712% entre el 2007 y el 2013 (Figura 1).

La participación del sector minero-energético ha crecido significativamente (basado principalmente en la explotación de hidrocarburos) y aporta el 4% de la producción anual nacional, lo cual representó 48 042 barriles diarios en el año 2013 (Cárdenas & Gutiérrez, 2014). Por otra parte, se considera la extracción aurífera como una actividad con gran potencial de explotación y, al mismo tiempo, como un sector que genera impactos negativos significativos sobre el ecosistema, dado que la extracción se hace de forma artesanal e ilegal y genera múltiples daños al medio ambiente que no son controlados por las autoridades correspondientes. En este mismo sentido, se encuentra la extracción de arcillas para la fabricación de ladrillos, la cual es una actividad

ilegal que impacta sobre el medio, especialmente al generar gases de efecto invernadero por la combustión del carbón de leña de las calderas (Gobernación del Putumayo, 2012).

Otro de los sectores importantes del departamento es la producción agropecuaria en el piedemonte amazónico. La actividad agrícola está representada por cultivos como el maíz, plátano, caña panelera, yuca, piña, chontaduro y palmito y, en menor escala, por arroz, ñame, ajonjolí, hortalizas y frijol. Estos cultivos se extienden a lo largo de 33 012 ha y comprenden una producción anual cercana a las 198 413 toneladas. Por otro lado, se desarrolla una ganadería ligada a los procesos de producción de leche, cría, levante y ceba, con 177 781 cabezas de ganado. Esta actividad ocupa el 6,56% del territorio y Puerto Leguizamo es el municipio de mayor participación con 31 313 cabezas de ganado (Gobernación del Putumayo, 2012).

Figura 2. Crecimiento del sector minero-energético basado en el PIB, para el departamento de Putumayo 2000-2013 (Valores en miles de millones de pesos)



Fuente: Adaptado de Cuentas Nacionales Departamentales de Colombia. DANE, 2005

En cuanto a la producción pesquera, esta ocurre principalmente en estanques piscícolas, los cuales manejan un rango de producción entre los 300 y 8 500 peces, y donde el 56% de estos estanques logra una producción superior a los 2 000 peces al año y solo el 13% una producción menor a 1 000 peces al año (Gobernación del Putumayo, 2012).

Se considera que en términos generales existen 552 unidades mineras de las cuales solo 27 (4,89%) son legales y operan conforme a la normatividad. En consecuencia, el 95,11% de las unidades mineras restantes ocasionan impactos negativos sobre el ecosistema, ya que producen residuos que no están siendo tratados. Además, en términos sociales no están aportando a la seguridad social y no pagan impuestos, así que tampoco contribuyen al desarrollo económico de la región.

1.3.6. Departamento del Vaupés

Se encuentra ubicado al oriente del país y ocupa un 4.6% del territorio nacional, con una extensión de 53 190 km². Cuenta con una economía dirigida a las ramas agropecuaria, piscícola y silvícola, y considera que actividades como el turismo y la minería tienen la potencialidad de ser explotados en el territorio (Gobernación del Vaupés, 2012).

Este departamento tiene un aporte al PIB nacional correspondiente al 0,03% donde las principales fuentes de empleo están relacionadas con

las actividades del Estado, y se dan al tiempo actividades agropecuarias, como cultivos de yuca, plátano, maíz, piña, ají y arroz. No se conoce con certeza las áreas de cultivo ni la producción asociada a estas, sin embargo, una aproximación indica que hay alrededor de 568 ha cultivadas, siendo la yuca y el maíz los cultivos más representativos (Gobernación del Vaupés, 2012).

Por otro lado, existe una ganadería bovina de pastoreo extensivo con un rendimiento bajo y con 1 663 cabezas de ganado, así como una producción avícola para autoconsumo de 13 000 aves al año. Por último, la piscicultura también está presente en el departamento, con 50 estanques de producción y un espejo de agua de 10 060 m² (Gobernación del Vaupés, 2012).

Se consideran también otras actividades como el turismo y la minería, las cuales si bien no tienen un desarrollo muy marcado, pueden ser potencializadas. En efecto, el desarrollo minero está asociado a pequeñas explotaciones de arena, gravillas, piedra, recebo y arcilla, las cuales se hacen de manera artesanal e ilegal pues no cumplen con los requerimientos para el título minero y además se desarrollan dentro de Reservas Forestales. Por otro lado, el turismo es considerado como una actividad que puede fortalecer la protección y el conocimiento de los servicios ecosistémicos, sin embargo, se reconoce también la necesidad de mejorar la infraestructura para el desarrollo de esta actividad (Gobernación del Vaupés, 2012).

2. PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS (IFM)



Foto: Anna Cartagena / UA-ICAA



2.1. ANÁLISIS SECTORIAL

Con base en lo evaluado para cada departamento, es posible reconocer que los sectores que tienen actualmente una mayor representación están relacionados con la actividad agropecuaria, la pesca y la minería artesanal. Complementario a estos sectores, se identificó que los departamentos consideran el fortalecimiento del turismo y la extracción de minerales tecnificada como actividades que se deben potencializar dado que generan desarrollo para la región.

En ese contexto, sectores como el agropecuario, el minero energético, así como el turismo, son y seguirán siendo relevantes para la Amazonia y, por tanto, determinantes para la conservación de la biodiversidad.

En consecuencia, varias herramientas de política surgen como alternativas que, articuladas apropiadamente, podrían promover el desarrollo de estos sectores (y otros), y la reducción de sus presiones sobre los recursos naturales. En particular para este estudio se analizaron los IFM con potencial para incidir en algunas de estas actividades productivas y promover una mayor conservación del ecosistema amazónico. Basándose en el contexto anterior, fueron priorizados para el análisis de los incentivos fiscales y monetarios, los sectores agropecuario, turismo, y minero-energético.

A continuación se presentan los principales hallazgos de la revisión desarrollada sobre los tres (3) sectores priorizados:

2.1.1. Sector agropecuario

En el año 1990 mediante la ley 16 se crea el sistema de crédito agropecuario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), que es el instrumento financiero más importante del sector. Tres años después, en 1993, la ley 69 establece disposiciones en términos del crédito agropecuario, el Seguro Agropecuario y el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. En el mes de diciembre del mismo año se promulga en la ley 89/1993 la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado. Asimismo, se promulga la ley 101 que se centra en dos aspectos: la protección y promoción del desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los productores rurales. Además, se generan estímulos tales como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).

En el siguiente año (1994) se promulga la ley 139, por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación y a los beneficios ambientales y sociales generados. Más adelante, la ley 731 del año 2002 establece lineamientos para favorecer a las mujeres y presenta el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR). Este último destaca por ser una herramienta que apoya planes, programas y proyectos de actividades rurales que permitan la incorporación y consolidación de las mujeres y sus organizaciones dentro de la política económica y social del país, y además sus recursos pueden ser utilizados para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos a favor de las mujeres rurales,

así como para la asistencia técnica, comercial y gerencial de los mismos.

Por otro lado, destaca la Resolución 129 del año 2010 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la cual se reglamenta el Incentivo a la Productividad para el Fortalecimiento de la Asistencia Técnica.

Dentro de los Incentivos Financieros y Monetarios para este sector, resalta el crédito agropecuario, definido como el beneficio que otorga el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a las personas naturales o jurídicas para ser utilizado en las distintas fases de producción y/o comercialización de bienes originados directamente o de forma complementaria de la explotación de actividades agropecuarias, piscícolas, apícolas, avícolas, forestales, afines o similares. El crédito también cubre a cooperativas de primer y segundo grado cuyo objeto sea financiar regiones de producción y comercialización agropecuarias (Agronet, 2012). Se puede acceder a este crédito bajo tres fuentes diferentes: i) recursos de redescuento (cartera redescontada), entendidos como aquellos créditos colocados por los intermediarios financieros con recursos de FINAGRO; ii) recursos propios de los intermediarios financieros en sustitución de inversiones obligatorias en Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) (cartera sustitutiva); y iii) recursos propios de los intermediarios financieros no validados como cartera sustitutiva, pero que para su otorgamiento se requiere acceder a garantías del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) o a incentivos o subsidios de tasa de interés otorgados por el Gobierno Nacional de acuerdo a la normatividad vigente (cartera agropecuaria) (Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, 2014).

A continuación se presentan las políticas y normas del sector agropecuario que fueron sujetas de revisión:

Tabla 2. Incentivos fiscales y monetarios asociados a la actividad agropecuaria

Norma	Fecha de publicación y entidad que la promulga	Incentivos fiscales y monetarios	Instituciones creadas
Ley 16	Enero 22 de 1990, Congreso de la República	Comisión Nacional de Crédito Agropecuario	FINAGRO Fondo Agropecuario de Garantías
Ley 69	Agosto 24 de 1993, Congreso de la República de Colombia	Seguro Agropecuario en Colombia	Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios
Ley 89	Diciembre 10 de 1993, Congreso de la República de Colombia	Cuota de Fomento Ganadero y Lechero	Fondo Nacional del Ganado
Ley 101	Diciembre 23 de 1993, Congreso de la República de Colombia	Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)	Fondo de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros
		Incentivo estatal al pago de las primas	Fondo Nacional de Protección Agropecuaria
		Cofinanciamiento de programas de desarrollo rural con campesinos, autorizado al Fondo de Cofinanciación para la inversión rural DRI	
		Subsidio familiar campesino	
Decreto 624	Marzo 30 de 1989, Congreso de la República de Colombia	Exenciones tributarias asociadas a todos los fondos que comprende la Ley 101 de 1993	
		Deducciones en el negocio de la ganadería	
Ley 139	Junio 21 de 1994, Congreso de la República de Colombia	Certificado de Incentivo Forestal (CIF)	
Ley 160	Agosto 3 de 1994, Congreso de la República de Colombia	Subsidio integral de reforma agraria [equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)]	
Ley 302	Julio 30 de 1996, Congreso de la República de Colombia		Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA)
Decreto 1447	Agosto 3 de 1999, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)
Ley 731	Enero 14 de 2002	Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur)	
Resolución 129	Abril 22 de 2010, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT)	
Resolución 028	Enero 31 de 2013, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Seguro Agropecuario	

Fuente: Ecosimple, 2014

La actividad agropecuaria es una actividad estratégica para cualquier sociedad. Sin embargo, en su desarrollo es posible identificar impactos negativos sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de cualquier región, dentro de los cuales se reconoce la disminución de la productividad del suelo por erosión o compactación, la pérdida de materia orgánica, la retención hídrica, la actividad biológica y salinización, la acumulación de contaminantes (sedimentos, fertilizantes, pesticidas, etc.); la disminución de la oferta hídrica al generar sobreexplotación del recurso; la pérdida de especies polinizadoras y de hábitats; y la reducción de la diversidad genética por monocultivos (Life Sinergia). Otro de los factores que incrementan el impacto ambiental en la actividad agropecuaria es el hecho de que los agricultores, debido a una falta de educación y cultura, no protegen ni conservan los recursos naturales. Esta falencia genera procesos de eliminación de áreas boscosas en nacedores y riberas de ríos y quebradas, así como un uso ineficiente del recurso suelo para optimizar el desarrollo de la actividad agrícola; lo que a su vez repercute en la decreciente productividad por unidad de área, en fuertes cambios en las condiciones ecológicas del bosque y en la disminución vertiginosa de la calidad ambiental de las áreas intervenidas (Ortiz, 2013).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 busca en el marco de sus objetivos la construcción de una paz estable y duradera, y para tal fin propone en el sector la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida y una población rural más educada. Para lograrlo, el plan se estructuró a través de seis objetivos estratégicos: (1) Ordenar el territorio en pro de un mayor acceso a las tierras por parte de los productores agropecuarios; (2) cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social; (3) acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural; (4) impulsar

la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales; (5) contar con un arreglo institucional y multisectorial que tenga presencia territorial y que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo; y (6) consolidar el territorio, mejorar el hábitat y desarrollar la economía propia de los pueblos indígenas y de las comunidades gitanas (DNP, 2015).

2.1.2. Sector turismo

El turismo es considerado un “fenómeno de carácter social, cultural y económico relacionado con el movimiento de personas a lugares que se encuentren fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales o de negocios/profesionales” (Organización Mundial del Turismo, 2008). Por otro lado, el ecoturismo se entiende como “(e)l viaje responsable a las áreas naturales para conservar el medio ambiente y mejorar el bienestar de las personas locales” (TIES, 2015). Dadas las características de biodiversidad y servicios ecosistémicos que albergan la región amazónica y las prioridades de gestión de cada uno de los departamentos, se constituye el ecoturismo o el turismo de naturaleza (como se encuentra descrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) como una de las prioridades para potencializar la economía de región.

La actividad ecoturística en Colombia está reglamentada por la Ley 300 de 1996 (artículo 26). Allí se define el ecoturismo como “una actividad controlada y dirigida que produce un mínimo impacto sobre los ecosistemas naturales, respeta el patrimonio cultural, educa y sensibiliza a los actores involucrados acerca de la importancia de conservar la naturaleza”.

Posteriormente se elaboró el Decreto 972 de 1997 por el cual se reglamentan los planes de servicios y descuentos especiales en materia de

turismo para la tercera edad, y más adelante el Decreto 2755 de 2003, por el cual se reglamenta el estatuto tributario en términos de algunas exenciones tributarias para el sector turístico.

La actual política para el desarrollo del ecoturismo (Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, 2003) busca contribuir al desarrollo regional ambiental sostenible. Establece nueve líneas estratégicas para el logro de un desarrollo ordenado de la actividad ecoturística, que minimice los impactos ambientales y culturales y que optimice los beneficios de las comunidades locales. Dentro de estas líneas destacan la formación, capacitación y sensibilización de actores regionales y locales, la investigación de mercados y diseño del producto eco turístico, el desarrollo de estándares de calidad para el servicio, el fortalecimiento de organizaciones empresariales de base para la prestación de servicios, y la promoción y comercialización de los servicios.

Adicionalmente, es importante mencionar el documento Conpes 3397 de 2005 (Política sectorial de turismo), en el que se plantea una visión para el desarrollo de actividades de etnoturismo en el departamento de Amazonas y estrategias para superar las limitaciones competitivas del sector que estén asociadas a factores estructurales e institucionales y a problemas de seguridad y orden público. Además impulsa la promoción y comercialización, la oferta turística, la formación del recurso humano, la información y las TIC (Tecnologías de la información y la comunicación).

Dentro de los IFM para este sector se encuentra en primera instancia el Fondo de Promoción Turística, encargado de la financiación y ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo, cuyos beneficiarios son los prestadores

de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo, así como los entes territoriales y Parques Nacionales.

Por otro lado, se cuenta también con exenciones al impuesto sobre la renta a los servicios prestados de ecoturismo por el término de 20 años a partir de enero del año 2003. Este incentivo aplica directamente a las actividades organizadas relacionadas con la atención y formación de los visitantes en áreas con atractivo natural especial. Es importante mencionar que en los artículos 10 y 11 del Decreto 2755 de 2003, se hace explícito que el alojamiento, servicios de hospedaje, interpretación del patrimonio natural, transporte, alimentación y ecoactividades, no deben causar un daño significativo al medio ambiente desde los materiales utilizados para la construcción hasta el origen de las fuentes de alimentación.

Finalmente, la Ley General de Turismo (Ley 1558 de 2012 que modifica la Ley 300 de 1996) crea el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) y define el turismo en el marco del desarrollo sostenible como aquel que se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el sector turístico no se encuentra como una línea estratégica en sí, pero pese a esto es considerado parte del desarrollo transversal de 2 líneas. En primer lugar, está dentro del objetivo 1 (“Incrementar la productividad de las empresas colombianas”), en la línea vinculada con la competitividad e infraestructura estratégica (capítulo V). Este objetivo a su vez se operacionaliza por medio de diferentes componentes en los que el turismo es un determinante común para lograrlo. Dentro de los componentes, destaca el literal A, el cual propone la internacionalización de los sectores productivos de bienes y servicios, bajo

el cual se establece el incremento de los recursos destinados a la promoción y competitividad turística bajo el liderazgo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la ejecución de Procolombia y FONTUR.

Por otro lado, se encuentra dentro del mismo objetivo el literal D, dentro del cual se propone la promoción del desarrollo regional sostenible y se describe el potenciamiento del sector turístico como un instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz. Bajo este dictamen y en consecuencia con el Plan Sectorial de Turismo para la Construcción de la Paz 2014-2018, se generan siete propuestas para el aceleramiento de este sector: (1) El mejoramiento de la competitividad para el desarrollo turístico regional; (2) el avance en el saneamiento y recuperación de activos turísticos; (3) el desarrollo de nuevas obras de infraestructura turística y la optimización de las existentes; (4) la implementación de una campaña dirigida a prestadores de servicios turísticos para que se certifiquen en normas técnicas de calidad en turismo; (5) el apoyo a la certificación de 3 destinos turísticos sostenibles; (6) el fortalecimiento del programa nacional para la formalización turística en procura de un sector turístico responsable, accesible y formalizado; y (7) la consolidación de los siguientes destinos de naturaleza: Camino a Teyuna de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena), la Serranía de la Macarena (Meta), Putumayo y Urabá-El Darién (Antioquia-Chocó).

Como parte del literal G asociado al mismo objetivo descrito inicialmente, se destaca este

componente, dado que se propone consolidar el sector turístico desde el ajuste de la institucionalidad a las necesidades regionales y nacionales procediendo con el rediseño del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) para mejorar sus procesos y eficiencia a través de los cambios en los montos a administrar, los criterios de asignación, la estructura más adecuada de ejecución y las instancias de decisión.

Por otra parte, dentro de la línea estratégica de crecimiento verde (capítulo X) y su objetivo 1 relacionado con el avance hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono, se consideran dos componentes vinculados con la promoción del turismo. Primero, encontramos el literal A bajo el cual se busca la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajo carbono, doctrina en donde se promueve el fortalecimiento del turismo sostenible y la competitividad para el desarrollo turístico regional acorde con la consolidación de destinos de la naturaleza. Complementario se considera el literal C, en donde se propone mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento de los sectores productivos, buscando optimizar su competitividad bajo el marco de los negocios verdes. En consecuencia, con el fin de aprovechar la oferta nacional de bienes y servicios provenientes de los ecosistemas, se buscará implementar Programas Regionales de Negocios Verdes en la Amazonia, Pacífico, Caribe, Centro y Orinoquia, basados en las ventajas competitivas regionales que existen en actividades económicas como el ecoturismo, la agricultura orgánica, entre otros eslabones.

Tabla 3. Incentivos fiscales y monetarios asociados a la actividad turística

Norma	Fecha de publicación	Incentivos fiscales y monetarios
Ley 300	1996	Fondo de Promoción Turística
Decreto 972	1997	Subsidio en la tarifa de ingreso de los sitios de interés turístico que son propiedad del Estado
Ley 633	2000	Exención de impuesto de renta al Fondo de Promoción Turística
Resolución 0049	2002	Tarifa del Registro Nacional Turístico
Resolución 00738	2002	Tasa Aeroportuaria Nacional y Tasa Aeroportuaria Internacional
Decreto 2755	2003	Se exime del pago de impuesto de renta a los servicios prestados en los hoteles creados a partir del 2003, durante 30 años
		Se exime del pago de impuesto de renta a los servicios prestados de ecoturismo, por el término de 20 años
		Se exime de pago las rentas provenientes del aprovechamiento forestal
		Se exime del pago de impuesto de renta derivado de nuevos productos medicinales, durante 10 años
Resolución 0236	2005	Tarifa del Registro Nacional Turístico
Ley 1101	2006	Impuesto con destino al turismo como inversión social

Fuente: Ecosimple, 2014

2.1.3. Sector minero-energético

El anterior Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, posiciona al sector minero-energético como aquel donde confluirán de manera articulada la economía, el medio ambiente y la responsabilidad social para garantizar la continuidad del desarrollo de la política minera en Colombia y el crecimiento generalizado de las actividades extractivas que se desarrollan de acuerdo a los determinantes del libre comercio.

Para el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, si bien el sector minero-energético no es una locomotora de desarrollo, funciona como un objetivo principal dentro de la competitividad e infraestructuras estratégicas del país. Dentro

del tal objetivo se busca consolidar el desarrollo minero-energético para el desarrollo regional a través de 5 medidas: (1) Aprovechamiento hidrocarbúrico responsable que contribuya con el desarrollo sostenible; (2) expansión y consolidación del mercado de gas combustible; (3) abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles; (4) energía eléctrica para todos; y (5) consolidación del sector minero como impulsor del desarrollo sostenible en el país, con responsabilidad social y ambiental.

Desde el punto de vista normativo, vale la pena destacar el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y la Ley 633 del año 2000 en la que se establecen varias deducciones (entiéndase por es-

tas como una excepción en el marco fiscal para incentivar determinadas actividades mediante la desgravación adicional de unos gastos que ya han sido contabilizados en la cuenta de resultados para el sector) dentro de las que se destacan las deducciones por inversiones amortizables a la industria petrolera y el sector minero, la deducción por agotamiento, la deducción por inversiones en desarrollo científico y tecnológico, el descuento por donaciones, entre otros.

Por otro lado, está el principal aporte de recursos del sector al país que son las regalías, reglamentadas por la Ley 756 de 2002, que modifica la Ley 141 de 1994, en la que se establecen criterios de distribución y administración de estos recursos. Esta normatividad fue reformada recientemente para mejorar la equidad y eficiencia en la aplicación de estos recursos (Ley 1530 del año 2012). Para el año 2010, se señala en el trabajo “Minería e hidrocarburos en Colombia: ¿Sostenibles para las finanzas públicas y el desarrollo?” elaborado por Guillermo Rudas, que a nivel nacional se tiene el concepto por deducciones de 1,7 billones de pesos, y que en la región amazónica este podría ser cercano a los \$55 mil millones de pesos (esta última estimación está basada en la representatividad de la industria en la región respecto al país). En su mayoría, estas inversiones están dirigidas al fortalecimiento de la capacidad productiva, es decir, al mejoramiento de las condi-

ciones del sector privado, sin señalar de manera explícita el impacto ambiental de la actividad.

Otro de los instrumentos que son representativos dentro del sector es el impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos. Para el caso de la Amazonia, existe el oleoducto transandino que posee 305,4 kilómetros de línea terrestre y permite desde hace más de 40 años sacar el crudo de los pozos petroleros de Putumayo y Nariño, hasta el puerto de Tumaco (El Espectador, 2012). Este instrumento genera beneficios sociales indirectos, pues los municipios por los que pasan los canales de los oleoductos, reciben una compensación por el establecimiento de la infraestructura de transporte dentro de su jurisdicción, el cual es pagado por el propietario del crudo.

Como se puede observar en la Tabla 4, los instrumentos identificados de este sector están asociados principalmente a deducciones de impuestos y tasas y tienen su soporte jurídico usualmente en leyes y decretos por lo que son difíciles de modificar, tales como las deducciones por inversiones en desarrollo científico y tecnológico, el descuento por donaciones, la tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental, los cánones superficiales, la excepción en la retención en la fuente, las regalías y el impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos.

Tabla 4. Incentivos fiscales y monetarios asociados a la actividad minero-energética

Norma	Fecha de publicación y entidad que la promulga	Incentivos fiscales y monetarios
Decreto 624, Estatuto Tributario	Marzo 30 de 1989, Congreso de la República de Colombia	Deducciones de impuestos, regalías y contribuciones
		Deducción por inversiones en control y mejoramiento del ambiente
		Deducciones por inversiones amortizables en la industria petrolera y el sector minero
		Deducción por agotamiento normal a base de porcentaje fijo
		Deducciones por agotamiento en explotaciones de minas y gases
		Tarifa del impuesto de renta
Ley 141	Junio 28 de 1994, Congreso de la República de Colombia	Fondo Nacional de Regalías
		Monto de las regalías
Ley 633	Diciembre 29 de 2000, Congreso de la República de Colombia	Deducciones por inversiones en desarrollo científico y tecnológico
		Descuento por donaciones
		Impuesto sobre las ventas
		Tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental
Ley 685, Código de Minas	Agosto 15 de 2001, Congreso de la República de Colombia	Tasa retributiva y tasa compensatoria
		Impuesto (regalías)
		Cánones superficiales
		Excepción en la retención en la fuente
Decreto 1505	Julio 19 de 2002, Presidente de la República de Colombia	Sobretasa a la gasolina y el ACPM
		Exclusión del impuesto sobre las ventas
Ley 756	Julio 23 de 2002, Congreso de la República de Colombia	Fondo Nacional de Regalías
Ley 1370	Diciembre 30 de 2009, Congreso de la República de Colombia	Impuesto al patrimonio
Ley 1530, (Normatividad vigente en el Sistema General de Regalías)	Mayo 17 de 2012, Congreso de la República de Colombia	Banco de programas y proyectos de inversión del Sistema General de Regalías
		Liquidación del Fondo Nacional de Regalías
		Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos

Fuente: Ecosimple, 2014

2.2. METODOLOGÍA ABORDADA PARA LA PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS

Para la priorización de los incentivos se consideraron 3 variables que miden el impacto asociado a la influencia que cada IFM tiene en la región amazónica y en la biodiversidad y servicios ecosistémicos de la misma. Inicialmente se consideró el impacto ambiental, definido como la influencia que tienen las actividades promovidas por el incentivo en la conservación de la biodiversidad. Se reconoce el impacto directo (que puede ser positivo o negativo) que genera su aplicación sobre los ecosistemas y las externalidades con mayor probabilidad de ocurrencia en el mediano plazo. Otro aspecto que se tiene en cuenta en la aplicación de este criterio es la fragilidad de la región amazónica como ecosistema estratégico del país. En este sentido, el razonamiento sobre la determinación de impactos directos y posibles externalidades se focaliza para esta zona. Así, toma valor de 5 si el impacto ambiental es mínimo, 3 si el impacto ambiental es neutro o desconocido y 1 si el impacto ambiental es alto o significativo.

Adicionalmente, se tuvo en cuenta la viabilidad jurídica que está asociada a la posibilidad de modificar el acto administrativo que soporta el incentivo. Se reconoce que es más complejo ajustar el incentivo conforme mayor nivel de jerarquía tengan los arreglos institucionales y normativos que lo fundamentan (por orden de importancia, estos niveles son: Constitución, Ley, Decreto y Resolución). Entonces, se seleccionaron aquellos que tuvieran una mayor flexibilidad en el cambio de su normativa: En consecuencia, toma una calificación de 5 si el grado de dificultad para cambiar la norma es menor, 3 si el grado es medio y 1 si el grado de dificultad para cambiar la norma es mayor.

Finalmente, se consideró un criterio de recursos disponibles, es decir, cuáles son los recursos que puede utilizar el gobierno para atender los incentivos, dando prioridad a aquellos que tienen asignados mayores recursos y que, por consiguiente, presentan mayores posibilidades de generar impactos, tanto positivos como negativos. Para este caso, toma valor de 5 si el incentivo tiene una alta capacidad económica, 3 si tiene una capacidad mediana y 1 si tiene una baja capacidad económica.

Con base en estos criterios, se procedió a analizar los IFM identificados con la visión de seleccionar los incentivos que pudieran ser ajustados para que reduzcan los impactos ambientales negativos que estarían generándose.

Tabla 5. Criterios de calificación

Incentivo	1	3	5
Recursos financieros	Baja capacidad económica	Mediana capacidad económica	Alta capacidad económica
Impacto ambiental	Alto impacto ambiental negativo	Impacto medio (neutro)	Mínimo impacto ambiental negativo
Viabilidad jurídica	Grado de dificultad mayor para cambiar la norma	Grado de dificultad medio para cambiar la norma	Grado de dificultad menor para cambiar la norma

Fuente: Ecosimple, 2014

Para darle peso a la valoración de cada uno de estos criterios, se presenta un orden de relevancia en donde el impacto ambiental es el criterio más importante de la valoración (50%), seguido de la viabilidad jurídica para ser modificado (40%) y, finalmente, los recursos financieros asignados (10%). De esta forma, el máximo valor que podría tomar la calificación de los incentivos es 5 y el mínimo valor es 1.

Tabla 6. Peso relativo de los criterios de ponderación

Incentivo	Ponderación
Recursos financieros	0,1
Impacto ambiental	0,5
Viabilidad jurídica	0,4

Fuente: Ecosimple, 2014

Teniendo en cuenta los criterios diseñados, es posible identificar algunos aspectos claves. Inicialmente se describe la valoración de los impactos ambientales de forma cualitativa al interpretar cómo la actividad económica interfiere en las condiciones naturales del ecosistema. Para algunos de los incentivos no fue posible establecer una relación estrecha entre el desarrollo de la actividad promotora del incentivo y los posibles efectos ambientales que esta podría causar; en consecuencia, el impacto se consideró neutro dado que si bien no es posible establecer una relación negativa, tampoco es posible establecer una posición positiva en pro de la conservación de la región amazónica.

Por otro lado, se consideró el criterio “recursos financieros”, bajo el cual se identificaron algunos incentivos con información detallada de la inversión de ese IFM para la Amazonia, con los cuales fue posible evaluar una alta o mediana capacidad económica; inversamente, a las fuentes sin información financiera asociada a la región de la Amazonia, les fue asignada una menor calificación.

DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE LOS INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS CON IMPACTO EN LOS ECOSISTEMAS Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LA AMAZONIA. PROPUESTA DE MEJORA Y DISEÑO DE NUEVOS INCENTIVOS

Tabla 7. Resultado de la valoración de los IFM

IFM evaluados		Valoración cualitativa			Valoración cuantitativa
		Impacto ambiental	Viabilidad jurídica	Recursos financieros	
Sector agropecuario	Crédito agropecuario				1,2
	Seguro agropecuario en Colombia				1,2
	Cuota de Fomento Ganadero y Lechero				1,2
	Incentivo a la Capitalización Rural				5
	Fondo de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros				2
	Certificado de Incentivo Forestal				3,2
	Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales				2
	Incentivo a la Asistencia Técnica				4,8
Sector turístico	Fondo de Promoción Turística				4,8
	Subsidio a la tarifa de ingreso a sitios de interés turístico				2,8
	Exenciones pos actividades ecoturísticas				4,6
Sector minero-energético	Deducción por inversiones en control y mejoramiento del ambiente				2
	Deducciones por inversiones amortizables en la industria petrolera y el sector minero				2
	Deducción por agotamiento normal a base de porcentaje fijo				2

Deducciones por agotamiento en explotaciones de minas y gases				2
Tarifa del impuesto de renta				3
Deducciones por inversiones en desarrollo científico y tecnológico				3,2
Descuento por donaciones				2,2
Tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental				1
Cánones superficiales				2
Excepción en la retención en la fuente				1
Sobretasa a la gasolina y el ACPM				3
Exclusión del impuesto sobre las ventas				2,8
Fondo Nacional de Regalías				2,2
				2

Fuente: Ecosimple, 2014

2.3. PRIORIZACIÓN DE INCENTIVOS FISCALES Y MONETARIOS

Con base en los resultados del ejercicio de priorización, se seleccionaron cuatro incentivos fiscales y monetarios pertenecientes al sector agropecuario y turístico y con potencial de ajuste/modificación para la conservación de la biodiversidad sobre los ecosistemas de la región amazónica:

1. Incentivo a la Capitalización Rural (ICR),
2. Incentivo a la Asistencia Técnica (IAT),
3. Fondo de Promoción Turística (FONTUR) y
4. Exenciones al impuesto de renta por servicios ecoturísticos.

2.3.1. Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

Este incentivo es un beneficio económico que se otorga a una persona natural o jurídica que, de forma individual o colectiva, ejecute un proyecto de inversión nueva. La finalidad de este incentivo

es mejorar la competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y de reducir sus riesgos de manera duradera, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Servicios del Fondo para el Financiamiento para el Sector Agropecuario (FINAGRO) 2015. Este incentivo consiste en un abono que realiza esta entidad al saldo de crédito contraído por el beneficiario para financiar las actividades de inversión objeto del incentivo. En consecuencia, equivale a un apoyo económico no reembolsable correspondiente a un porcentaje del valor total de la inversión, el cual puede ser hasta el 40% del proyecto.

Los beneficiarios que pueden acceder al incentivo son: (1) Pequeños y medianos productores individuales; (2) asociaciones, agremiaciones, cooperativas o cualquier asociación de productores mientras todos sus miembros califiquen como pequeños productores; (3) proyectos ejecutados en esquemas asociativos incluidas las alianzas estratégicas (entiéndase por estas alianzas como el

conjunto de relaciones y arreglos formales entre productores de bienes agropecuarios, comercializadoras, agroindustrias y organismos de apoyo públicos y/o privados, cuyo propósito es expandir el área productiva de los cultivos de tardío rendimiento o lograr la modernización y actualización tecnológica, en especial de las unidades productivas de los pequeños productores); (4) personas jurídicas que cuenten con la participación de pequeños productores en el capital de la misma en al menos el 20% (se liquida en función de la participación accionaria según el tipo de productor asociado); (5) personas jurídicas que cuenten con la participación de pequeños productores en por lo menos el 20% en el número de asociados (se liquida en función de la proporción de asociados según el tipo de productor asociado).

Las inversiones sujetas a este incentivo están ligadas a 14 bolsas que describen actividades productivas. En la siguiente tabla se muestra en detalle la descripción de cada bolsa:

Tabla 8. Bolsa de actividades productivas sujetas a inversión (FINAGRO, 2015)

N°	Bolsa	Descripción
1	Frutales	Brevo, guayaba, aguacate, ciruelo, cítricos, durazno, pitahaya, chotanduro, guanábana, lima Tahití, mango, manzano, pero, vid, cocotero.
2	Palma de Aceite	Renovación de cultivos perennes por afectación fitosanitaria.
3	Café	Renovación de cafetales envejecidos, café renovación (siembra por cambio de variedad).
4	Cacao	Cacao, cacao (renovación trasplante de copa).
5	Caucho	Caucho.
6	Cultivo silvopastoriles	Siembra de especies forrajeras no maderables y especies forestales maderables asociadas a la producción ganadera.

7	Adecuación de tierras y manejo de recurso hídrico	Equipos y sistemas de riego, equipos e implementos para el manejo del recurso hídrico en proyectos pecuarios y acuícolas, equipos y sistemas de drenaje, obras civiles para riego, obras civiles para el manejo del recurso hídrico en proyectos pecuarios y acuícolas, obras civiles para drenaje, obras civiles para control de inundaciones.
8	Infraestructura para la producción, maquinaria de uso agropecuario y transformación primaria	Infraestructura para la producción: Infraestructura pecuaria, infraestructura agrícola, bodegas, tractores, combinadas, maquinaria pesada para uso agropecuario, implementos y equipos agrícolas, equipos para actividades pecuarias, equipos para acuicultura y/o pesca, otros equipos de apoyo a la actividad agropecuaria.
		Transformación primaria y/o comercialización: Maquinaria y equipos, unidades y redes de frío, transporte especializado, infraestructura, beneficiadero de café.
		Transformación primaria y/o comercialización: Trapiches paneleros.
9	Conpes Altillanura	Adecuación de tierras para actividad agrícola (recuperación física y química de suelos de la Altillanura de la Orinoquía).
10	Conpes Nariño	Destinado únicamente a proyectos que contemplen el fortalecimiento de la infraestructura y transporte especializado de leche en el departamento de Nariño.
11	Conpes Lácteo	Implementos y equipos agrícolas, equipos para actividades pecuarias, equipos y sistemas de riego, obras civiles para riego, maquinaria y equipos, unidades y redes de frío, transporte especializado, infraestructura, cultivos de silvopastoreo, mejoramiento de praderas (pequeños productores).
12	Amtec Arroz	Tractores, implementos y equipos agrícolas, combinadas, equipos y sistemas de riego, maquinaria y equipos.
13	Apoyo a la productividad de algodón	Equipos y sistemas de riego, equipos y sistemas de drenaje, obras civiles para riego, obras civiles para drenaje, obras civiles control de inundaciones, bodegas, tractores, combinadas, maquinaria pesada de uso agropecuario, implementos y equipos agrícolas, maquinarias y equipos, infraestructura.
14	Apoyo a la productividad de maíz	Equipos y sistemas de riego, equipos y sistemas de drenaje, obras civiles para riego, obras civiles para drenaje, obras civiles control de inundaciones, bodegas, tractores, combinadas, maquinaria pesada de uso agropecuario, implementos y equipos agrícolas, maquinarias y equipos, infraestructura.

Fuente: FINAGRO, 2015

Requisitos generales para acceder al ICR:

- Los proyectos deberán ejecutarse en predios sobre los cuales se tenga la propiedad, la posesión o la tenencia.
- Los proyectos de inversión deberán ser financiados con un crédito redescuento en el FINAGRO antes de la terminación de las inversiones, en proporción no inferior al porcentaje de incentivo al que se desea acceder. El crédito redescuento es una línea de crédito destinada a financiar el capital de trabajo y la inversión requerida para el desarrollo y la expansión de actividades agropecuarias (Davivienda, 2015).
- Las inversiones no deben contar con otro incentivo o subsidio concedido por el Estado con la misma finalidad.
- Se reconocerá el incentivo para las inversiones iniciadas dentro de los 180 días calendario anteriores a la fecha de redescuento del respectivo crédito. Para proyectos que contemplen el establecimiento de cultivos perennes, podrá ser de hasta 12 meses.
- No son objeto del incentivo la remodelación o refacción de obras existentes, la adquisición de maquinaria y/o equipos usados ni la repotenciación de equipos.
- La culminación de las inversiones deberá ser posterior a la fecha de registro del crédito obtenido para financiar el proyecto respectivo.

Los montos a los que podrán acceder los productores por el ICR son los siguientes:

- Los proyectos ejecutados por productores pequeños individuales podrán acceder a un ICR máximo de 750 salarios mínimos legales men-

suales vigentes (SMLMV) correspondientes a 483 262 000 pesos colombianos (aproximadamente USD151 125).

- Para los proyectos ejecutados por productores de los esquemas asociativos y tipos de agrupamientos descritos en el punto 3 de los beneficiarios (diferentes a Alianza Estratégica), el monto máximo será de hasta 2 500 SMLMV equivalentes a 1 610 875.000 pesos colombianos (aprox. USD555 474).
- Para los ejecutados a través del esquema de alianza estratégica, y específicamente para el campo de “plantación y mantenimiento de cultivos perennes”, el monto máximo del incentivo será el resultado de la suma de los montos de los productores individualmente considerados, hasta un máximo de 5000 SMLMV, es decir 3 221 750.000 pesos colombianos (aprox. USD1 110 948).
- Para obras de adecuación de tierras e infraestructura y cultivos perennes, los costos máximos de referencia serán los definidos por la Resolución de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario que se encuentren vigentes.

Teniendo en cuenta todas las líneas de inversión que permite este incentivo y los actores a los cuales está dirigido (pequeños productores especialmente) es posible reconocer posibilidades de inversión en la tecnificación de la producción agropecuaria. Si bien esto supone el riesgo de la ampliación de la frontera agrícola, cabe destacar que la introducción de mejoras en esta actividad (tales como fertilizantes, pesticidas y combustibles) genera suelos más productivos especializados y reduce el área que es directamente impactada por esta actividad, contribuyendo así a la reducción de las tasas de deforestación (Grau & Aide, 2008).

2.3.2. Incentivo de Asistencia Técnica

La Ley 1133 de 2007 bajo la cual se creó el programa Agro Ingreso Seguro [ahora denominado Desarrollo Rural con Equidad (DRE)], tiene como objetivos fundamentales mejorar la competitividad del sector agropecuario y contribuir a reducir las desigualdades en el campo. Dentro de sus instrumentos de operacionalización, el Incentivo a la Asistencia Técnica es un mecanismo para incentivar la tecnificación de la producción agropecuaria en el país.

El IAT tiene tres ramas de acción para ser ejecutado, la primera de ellas es el Incentivo a la Asistencia Técnica Directa Rural (IATDR), la segunda es el Incentivo a la Asistencia Técnica Especial (IATE), y la tercera corresponde al Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial (IATG).

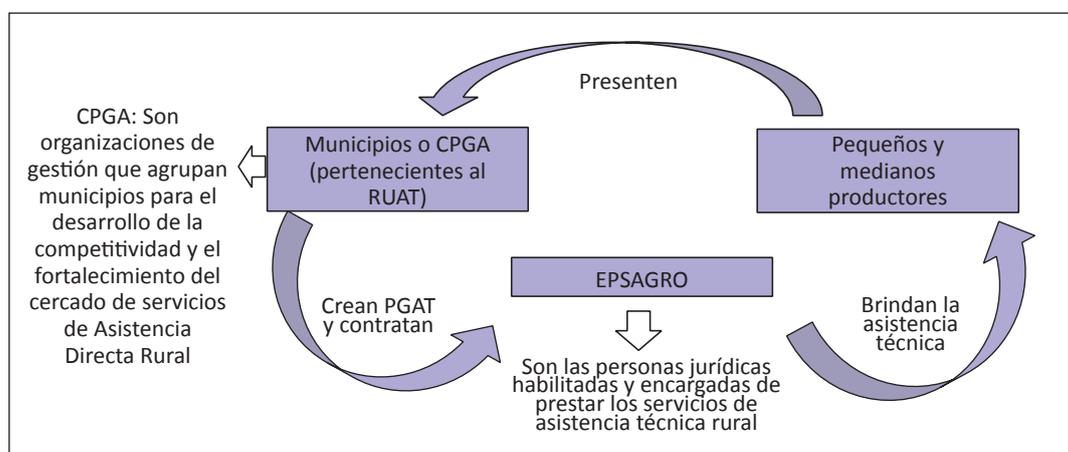
2.3.2.1. Incentivo de Asistencia Técnica Directa Rural

Este servicio comprende la atención integral, articulada, regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y acuícolas o pesqueros en los aspectos de: (1) Aptitud de los suelos, selección del tipo de actividad a desarrollar y

planificación de las explotaciones; (2) aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; (3) posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de la inversión; (4) mercadeo apropiado de los bienes producidos; y (5) promoción de las formas de organización de los productores. También podrá incluir la gestión de mercadeo y tecnología de procesos, así como servicios conexos y de soporte al desarrollo rural (MADR, 2015).

Los beneficiarios de la cofinanciación de esta asistencia son los pequeños y medianos productores ubicados en los municipios o Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) que se encuentren registrados en el Registro Único de Asistencia Técnica o RUAT (instrumento que sirve para inscribir en cada municipio o asociación de municipios, a los pequeños y medianos productores que serán usuarios de la cofinanciación de la asistencia técnica) y que a la fecha de presentar el Plan General de Asistencia Técnica (PGAT) no estén recibiendo el servicio de asistencia técnica para el renglón o los renglones productivos a financiar.

Figura 3. Diagrama de actores involucrados en el Incentivo a la Asistencia Técnica Directa Rural



Fuente: Elaboración propia, 2015

El PGAT se considera el instrumento de planeación del servicio de Asistencia Técnica Directa Rural dispuesto para ordenar y priorizar componentes, actividades y recursos requeridos en el ámbito local para garantizar el cumplimiento de los objetivos del mencionado servicio. Este plan

será sujeto a evaluación por parte de un “agente evaluador” contratado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER (MADR, 2013), en donde se exigirá cumplir un puntaje total mínimo de 70 para los criterios señalados a continuación:

Tabla 9. Criterios de evaluación del Plan General de Asistencia Técnica (PGAT)

Criterios de evaluación	Descripción	Puntaje máximo
Objetivos, indicadores y metas del plan	Correspondencia entre los objetivos planteados y los limitantes productivos priorizados	7
	Calidad de los indicadores de seguimiento	6
	Viabilidad de las metas	6
	Objetivos y metas orientadas hacia mejoras en competitividad	6
Metodologías y actividades de extensión	Adecuación de las metodologías y actividades de extensión propuestas	7
	Pertinencia de las actividades y metodologías en relación con el entorno	6
	Número de actividades individuales de atención en los predios de cada usuario	6
	Uso de tecnologías de la información y comunicación	6
Integralidad del plan	Incorporación de líneas productivas de interés económico	3
	Actividades participativas de capacitación	5
	Calidad, actualidad y pertinencia del contenido del material didáctico	2
	Capacitación y adopción de Buenas Prácticas Productivas	5
	Actividades complementarias	6
	Vinculación con entidades de innovación tecnológica	4
Sostenibilidad ambiental y social del PGAT	Componente de sostenibilidad ambiental	10
	Fortalecimiento de la asociatividad y el capital social	7
	Cambios sociales y culturales	8
Total		100

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), 2015

El monto total de la cofinanciación para la Asistencia Técnica Directa Rural que podría recibir un municipio o CPGA para cofinanciar el PGAT estará determinado por el número de productores a beneficiar que se encuentren inscritos en el RUAT y por el costo de ejecución del PGAT. Sin embargo, el monto máximo que reconocerá el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como financiación de la Asistencia Técnica Rural será de \$306.000 pesos colombianos (aprox. USD106) por usuario. Bajo estas condiciones, el aporte máximo corresponde a un 80% del costo de la ejecución del PGAT, con un aporte mínimo de la entidad territorial del 20% de la ejecución de dicho Plan. Para el caso de los productores en condiciones de vulnerabilidad, la cofinanciación corresponde al 95% de aporte por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el 5% como aporte de la entidad territorial con relación al costo de ejecución del PGAT respectivo. La región Amazonia cuenta con 8 municipios en esa condición: en el departamento de Putumayo se encuentra Puerto Leguizamo, Puerto Asís, San Miguel y Valle del Guamez; y en el departamento de Caquetá, los municipios de Cartagena del Chaira, San Vicente del Caguán y la Montañita.

2.3.2.2. Incentivo a la Asistencia Técnica Especial

El Servicio de Asistencia Especial está destinado a apoyar procesos productivos competitivos de pequeños productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y forestales que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad. El objetivo de este servicio es brindar un acompañamiento integral a estos productores con el fin de fortalecer sus capacidades para mejorar su acceso a los instrumentos de política sectorial y el desarrollo de sus emprendimientos productivos (MADR, 2013). Los prestadores de Asistencia Técnica Especial son entidades con amplia experiencia en formulación y ejecución de proyectos de asistencia técnica, y con capacidad en acompañamiento integral a co-

munidades rurales y productores agropecuarios en condiciones de vulnerabilidad (MADR, 2013). Los beneficiarios de este incentivo, como se dijo anteriormente, son los pequeños productores en condiciones de vulnerabilidad, los cuales deben residir en las áreas priorizadas (municipios señalados en el pasado incentivo, los cuales pertenecen a los departamentos de Putumayo y Caquetá de la región amazónica) que forman parte de las Zonas de Consolidación Territorial y/o de las Áreas de Desarrollo Rural.

El servicio de asistencia técnica se ejecuta por medio de 3 etapas: (1) Diagnóstico y planeación, el cual consiste en la identificación y caracterización de los beneficiarios del incentivo; (2) estructuración y gestión de proyectos productivos, que corresponde al apoyo a los productores en la estructuración de los proyectos productivos, la asesoría en el diligenciamiento de la documentación y en el cumplimiento de requisitos; y (3) apoyo en la implementación de proyectos, orientada en el acompañamiento de los productores beneficiarios en el desarrollo de sus procesos productivos mediante el fortalecimiento de sus capacidades (MADR, 2013).

Con el objetivo de garantizar el apoyo integral a los productores y avanzar en la promoción y fortalecimiento de sus capacidades individuales y asociativas, la Asistencia Técnica Especial cuenta con un servicio que opera en las diferentes etapas de forma transversal. Este contempla 5 componentes: (a) Socio-organizativo; (b) técnico, productivo y ambiental; (c) comercial; (d) financiero y administrativo; y (e) jurídico.

- a. Componente socio-organizativo: Fortalecimiento organizacional de las comunidades campesinas, la asociatividad con otros actores rurales y la construcción del capital social.
- b. Componente técnico, productivo y ambiental:

Asesoría en el uso eficiente de los recursos, y mejoras en la productividad y competitividad de los productos agropecuarios mediante el desarrollo de estrategias que aminoren los impactos ambientales y fortalezcan la capacidad de adaptación ante los impactos del cambio climático.

- c. Componente comercial: Fomento de las capacidades para la gestión empresarial, el establecimiento de mecanismos comerciales y la promoción de alternativas de mercadeo.
- d. Componente financiero y administrativo: Orientado hacia el establecimiento de proyectos viables, bancables y autosostenibles en el mediano y largo plazo.
- e. Componente jurídico: Asesoría a los productores que les permita legalizar la tenencia y ocupación de los predios y, asimismo, formalizar sus asociaciones y microempresas.

2.3.2.3. Incentivo a la Asistencia Técnica Gremial

Incentivo que busca fortalecer la cobertura y la calidad de la Asistencia Técnica Agropecuaria mediante el cofinanciamiento para la prestación del servicio y la formación y actualización tecnológica de asistentes técnicos, a través de los gremios de la producción agrícola, pecuaria, acuícola y forestal. Los beneficiarios de la prestación del servicio de Asistencia Gremial serán los pequeños y medianos productores asistidos por el gremio que ejecuta el Plan de Asistencia Técnica Gremial. La Asistencia Técnica Gremial deberá propender por ser integral, lo cual implica que atenderá las necesidades técnico-productivas, ambientales, organizacionales, financieras, administrativas, de comercialización y de asociatividad, según los requerimientos de la comunidad a atender.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es quien destina recursos para financiar el IATG, y cubre hasta el 50% de los costos directos del ser-

vicio de Asistencia Técnica prestados por los gremios de la producción agrícola, pecuaria, acuícola y forestal. Los recursos complementarios deberán ser aportados por el gremio. Para acceder a estos recursos, los gremios deberán presentar un Plan General de Asistencia Técnica para su renglón productivo o renglones productivos. Igualmente, este plan deberá contar con ejercicios de socialización con los actores públicos y/o privados relevantes de la cadena productiva.

Para acceder al IATG es necesaria la preinscripción del proyecto, seguido de una capacitación por parte de los gremios. Más adelante, se deben cumplir con los requisitos habilitantes que son de carácter jurídico (donde deben presentarse certificados de antecedentes fiscales, disciplinarios y de constitución entre otros) y de carácter técnico (que es en donde se evalúa la experiencia de la Empresa Prestadora de Servicios de Asistencia Técnica (EPSAGRO), el contenido del plan de asistencia técnica, la propuesta económica, la cobertura de beneficiarios, y el conocimiento en el área de formación de los asistentes técnicos) y, por último, se da la firma de acuerdos de financiamiento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), priorizan los municipios que pueden presentarse a las convocatorias para acceder al incentivo.

2.3.3. Fondo de promoción turística

Es una cuenta especial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, creada para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal, y la cual se debe destinar a la promoción y competitividad del turismo. El manejo de estos recursos debe ceñirse a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), 2014).

Las funciones del fondo están asociadas a recaudar, administrar y ejecutar los recursos provenientes de: (1) La contribución parafiscal para la promoción y competitividad del turismo; (2) los activos adquiridos con los recursos de la contribución parafiscal; (3) las donaciones; (4) los recursos provenientes de patrocinios y actividades comerciales; (5) los derivados de la explotación

económica de los activos que fueron de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo; (6) los asignados en el presupuesto nacional para la infraestructura, promoción y la competitividad turística; y (7) el recaudo del impuesto al turismo. Este incentivo opera bajo dos líneas estratégicas, con base en las cuales se podrá presentar proyectos para ser cofinanciados:

Tabla 10. Líneas estratégicas y programas sujetos a cofinanciación por parte del FONTUR

Línea estratégica	Programa	Subprograma	Instituciones que pueden acceder
Mejoramiento de la competitividad turística	Adecuación de la oferta turística	Estructuración de proyectos	
		Infraestructura turística	Viceministerio de Turismo, entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, entidades territoriales y gremios
		Planificación turística	Viceministerio de Turismo y entidades territoriales
		Calidad turística de destinos	Viceministerio de Turismo y entidades territoriales
		Seguridad turística	Viceministerio de Turismo
		Diseño de productos turísticos	Viceministerio de Turismo, entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, entidades territoriales y entidades mixtas de promoción turística
	Formación, capacitación y sensibilización turística	Viceministerio de Turismo, entidad administradora del Fondo de Promoción Turística y gremios	
	Calidad turística empresarial	Viceministerio de Turismo, entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, entidades territoriales y entidades mixtas de promoción turística	
	Estudios, innovación y desarrollo tecnológico	Viceministerio de Turismo, entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, entidades mixtas de promoción turística, aportantes a la contribución parafiscal y gremios que los agrupan	
	Participación institucional	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o entidad administradora del Fondo de Promoción Turística	

Fortalecimiento del mercadeo y la promoción turística	Mercadeo y promoción turística a nivel nacional	Viceministerio de Turismo, entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, entidades territoriales, entidades mixtas de promoción turística y aportantes a la contribución parafiscal
	Mercadeo y promoción turística a nivel internacional	Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y Proexport
	Información turística	Viceministerio de Turismo, Proexport, entidad administradora del Fondo de Promoción Turística, entidades territoriales, entidades mixtas de promoción turística y gremios
	Investigación de mercados	Entidades territoriales, aportantes a la contribución parafiscal y gremios
	Banco de proyectos turísticos de promoción	Entidades territoriales
	Participación institucional	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o entidad administradora del Fondo de Promoción Turística

Fuente: Fondo de Promoción Turística de Colombia (FONTUR), 2008

Las entidades mixtas de promoción turística, los aportantes a la contribución parafiscal, los gremios que agrupan a los aportantes de la contribución parafiscal y las entidades territoriales podrán acceder a los recursos presentando proyectos que realicen acciones directas de competitividad y promoción turística de Colombia como, por ejemplo, Proexport.

La asignación de recursos destinados a la promoción y la competitividad turística se hará con base en la presentación de proyectos y tendrán calidad de no reembolsables. Por otro lado, los aportes se efectuarán como una cofinanciación, la cual no podrá ser inferior al 20% ni superior al 50%. Es importante destacar que, en caso se presentase un proyecto bajo el Programa de Banco de Proyectos Turísticos en beneficio de los departamentos del Guaviare, Vaupés, Putumayo, Ama-

zonas, Vichada, Caquetá, Guainía y el Chocó biogeográfico, el tope porcentual de cofinanciación podrá ser superior al 50% del valor del proyecto ya que aquellos poseen una rica biodiversidad que se comprometen a preservar (Parágrafo 2°, Artículo 18; Ley 1101 de 2006).

2.3.4. Exenciones al impuesto sobre la renta por servicios de ecoturismo

La exención en renta por servicios de ecoturismo corresponde a un incentivo que pretende promover la actividad ecoturística como una alternativa económica para las comunidades y una herramienta para la conservación, y que busca promover la incorporación de prácticas adecuadas que garanticen la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de las condiciones de vida para los habitantes locales en los destinos turísticos. Este incentivo se crea mediante Decreto 2755 de

2003 y se accede a él mediante una certificación emitida por la autoridad competente a partir del cumplimiento de criterios técnicos generales y específicos declarados en la Resolución 0118 de 2005. Este incentivo de carácter tributario es aplicable desde el 1 de enero de 2015 por un período de 20 años.

La exención aplica a aquellas personas naturales o jurídicas que prestan servicios de ecoturismo que demuestren la adopción de prácticas orientadas a conservar los recursos naturales y a generar beneficios a las comunidades locales (MAVDT, 2006). Estas personas deben hacer parte de las categorías establecidas por el Decreto 2755 de 2003, dentro de las cuales destacan:

1. Alojamiento y servicios de hospedaje: Infraestructura cuya construcción y operación se rige por la sostenibilidad y bajo impacto ambiental.
2. Interpretación del patrimonio natural: Proceso de comunicación diseñado para revelar significados e interrelaciones del patrimonio natural y las manifestaciones asociadas al mismo.

3. Transporte: Aquel desarrollado como parte de la actividad ecoturística en el área natural y de acceso directo a la misma, y que opera utilizando sistemas y combustibles de bajo impacto sonoro, atmosférico y terrestre.

4. Alimentación: Suministro de productos alimenticios elaborados o naturales cuyo origen sea local o de zonas aledañas al área natural.

5. Ecoactividades: Aquellas diseñadas en el marco de un viaje ecoturístico para ofrecer a los visitantes recreación, la cual debe estar debidamente coordinada y ser ambientalmente compatible con los valores naturales del área respectiva.

El ecoturismo es considerado como una alternativa de conservación, educación ambiental y desarrollo regional. Su adecuada implementación redundará en beneficios ambientales y sociales tales como la recuperación de áreas naturales, la reafirmación de valores culturales y la generación de fuentes alternativas de ingresos para las comunidades locales (MAVDT, 2006).

3. PROPUESTA PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS IFM PRIORIZADOS



Foto: Thomas Müller / SPDA - ICAA



A partir de los incentivos priorizados, y con base en las diferencias de intervención y uso del suelo en los departamentos de la región amazónica, se realizó una “sub-regionalización” de los mismos para orientar el ajuste de los IFM y focalizar su aplicación. Los IFM asociados con actividades agropecuarias se dirigirán a los departamentos más intervenidos por dichas actividades (Caquetá, Putumayo y Guaviare); y por otra parte, en los departamentos con menor intervención de actividades económicas tradicionales (Amazonas, Guainía y Vaupés) se focalizarán los IFM relacionados con actividades turísticas.

3.1. INCENTIVOS EN LA SUBREGIÓN INTERVENIDA (CAQUETÁ, PUTUMAYO Y GUAVIARE)

Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

El ICR se concibió para fortalecer la producción de cultivos de tardío rendimiento a través del mejoramiento de la competitividad de los mismos. Estos cultivos se consideran de gran potencial económico en vastas áreas del país que no están incorporadas a la agricultura (en especial, se quería promover la producción de palma africana). El elemento que justifica la entrega de un subsidio que mejore las condiciones de los créditos otorgados, es el que la cosecha se recolecte a partir

del segundo año de sembrado, es decir, que en los dos primeros años no se obtiene ganancia alguna a pesar de que se incurre en costos de establecimiento y mantenimiento del cultivo, los cuales por lo general son altos. Con este tipo de ayudas gubernamentales, una mayor cantidad de productores toman la decisión de establecer este tipo de cultivos y promueven así la producción y el desarrollo del potencial agrícola del país.

Es importante reconocer que este incentivo no contempla los potenciales impactos ambientales que pueden generarse en el momento en que se incentiva el incremento de la producción agropecuaria. En consecuencia, se establece que se debe exigir a los productores que cumplan con unos requerimientos ambientales mínimos con el fin de asegurar el menor impacto posible sobre los recursos naturales. En el caso específico de la bolsa 7 (ver tabla 8) vinculada con la “adecuación de tierras y manejo del recurso hídrico” y que se orienta a la adecuación de infraestructura y la consolidación de sistemas de riego, se propone establecer requerimientos mínimos de manejo del recurso hídrico y su uso apropiado y eficiente. Para el caso de las bolsas de la 1 a la 6 vinculadas con la producción de cultivos específicos, se plantea establecer requerimientos de manejo de impactos asociados a la producción de cada cultivo o la implementación de buenas prácticas agrícolas.

Se sugiere entonces, el establecimiento de guías ambientales de manejo de impacto a las actividades desarrolladas según sea la bolsa a la cual se postule el proyecto. Estas opciones de manejo se integrarán durante el proceso de presentación del proyecto para alcanzar la cofinanciación en las etapas de preinscripción y elegibilidad.

En consiguiente, se propone que se integre al Manual de Servicios de FINAGRO, una sección

con las actividades adicionales que debe desarrollar el productor para garantizar la sostenibilidad de su actividad productiva y el cumplimiento de la legislación ambiental. Esto se puede hacer mediante la elaboración de un listado de actividades desarrolladas en cada una de las bolsas descritas (cultivos, obras de adecuación hidráulica, obras civiles, sistemas de riego, etc.), sus impactos ambientales más significativos y las medidas de mitigación de cada uno de los impactos identificados. Además, se sugiere que a quienes demuestren el cumplimiento de estas medidas, se les asigne un puntaje adicional en el proceso de elegibilidad de su proyecto, asegurándoles así una mayor posibilidad de ser seleccionados.

El Manual de Servicios de FINAGRO también debe ser explícito indicando que el desarrollo de actividades que impacten negativamente sobre la conservación de la biodiversidad de la región amazónica, la adecuación de tierras de vocación forestal para uso agrícola, la reducción de cobertura boscosa, y el desarrollo de cualquier actividad agrícola o pecuaria dentro de áreas protegidas o el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, no pueden hacer uso del ICR.

Es importante reconocer que uno de los problemas presentados que afecta el acceso al crédito y por ende al ICR es la falta de títulos de propiedad, lo cual puede ser común en el norte de la Amazonia. Para este caso se propone utilizar al Fondo Nacional de Garantías y así avalar a los productores que no tienen título de propiedad. Igualmente, se debe garantizar el acceso efectivo de los pequeños productores al crédito y al ICR dentro de las metas del Plan de Asistencia Técnica al establecer un número de créditos e ICR otorgados. Para esto, debe realizarse un proceso más efectivo de divulgación de la información a través de las unidades de asistencia técnica locales y de talleres con la comunidad. Por otro lado,

se debe considerar el cumplimiento de la normatividad ambiental como criterio de elegibilidad de los proyectos.

Algunos escenarios de incremento en las áreas de cultivo

Las tasas de deforestación anual en el periodo comprendido entre 2007 y 2012 son mayores en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Guaviare que en el resto de la región amazónica. En total se han intervenido allí 64 020 ha de las 79 297 ha deforestadas en los seis departamentos de la región. Además, estos tres departamentos tienen un comportamiento diferenciado en términos del uso del suelo para el desarrollo de cultivos de tardío rendimiento, de arreglos forestales y de actividades ganaderas. Juntos, estos departamentos comprenden el 99% del área dedicada a la ganadería de la región y tienen las áreas más extensas de la Amazonia dedicadas al cultivo de cacao y caucho (4.691 ha y 385 ha respectivamente).

Para tener una visión más clara, se hizo un análisis cuantitativo de lo que implicaría utilizar las áreas deforestadas en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Guaviare para el establecimiento de cultivos de tardío rendimiento con arreglos forestales y sistemas silvopastoriles por medio de la asignación del ICR y el IAT. Se consideraron tres escenarios distintos, con un incremento de las áreas de cultivo del 10%, 30% y 50% respectivamente. En el primer escenario al aumentar uniformemente en 10% el área de cultivos de sistemas silvopastoriles, se establecerían 5 164 nuevas hectáreas, las cuales representarían un 6,51% del área total deforestada y tendrían requerimientos financieros de \$6 413 millones de pesos (aprox. USD2,2 millones), las que representan un 2,54% del total del presupuesto del ICR para el año 2012.

En un escenario de aumento de las áreas productivas de cultivos de tardío rendimiento y sistemas silvopastoriles en un 50% (es decir 25 377 ha, que representan casi la tercera parte del área deforestada de la región), se requeriría de una inversión de \$18 575 millones de pesos (aprox. USD6,4 millones), lo cual equivale aproximadamente a un 15% del presupuesto total del ICR para el 2012.

Incentivo a la Asistencia Técnica

La formulación de este incentivo responde a las necesidades de los pequeños y medianos productores de mejorar la productividad de sus cultivos, haciéndolos más competitivos dentro de los mercados nacionales e internacionales. En la política sectorial agropecuaria se contemplan algunas líneas estratégicas asociadas al mejoramiento de los sistemas productivos, los que a su vez se articulan con los planes de desarrollo municipales, pero carecen de presupuesto específico para su ejecución. Por tal motivo, se constituye el IAT como un mecanismo que presta la asistencia necesaria en aspectos técnicos para que los pequeños y medianos agricultores puedan optimizar sus procesos.

Para el IATDR, se identificó como problema la formulación del PGAT, ya que este no tiene dentro de sus principios la articulación con las entidades territoriales. En ese sentido, se sugiere realizar actividades de divulgación de la información y capacitaciones para la formulación del plan, e incluir como criterios de evaluación la implementación de estrategias que permitan alcanzar las metas planteadas por los planes de desarrollo, así como el cumplimiento de las normas ambientales que apliquen según la actividad que se incentive.

Desde el punto de vista ambiental, se evidencia que en los términos de referencia para el acce-

so al incentivo en cada una de sus tres categorías, no se asegura la asistencia técnica en temas ambientales. Es importante notar que cuando la asistencia técnica es inadecuada, las repercusiones pueden derivar en consecuencias negativas, tales como la incorrecta disposición de los residuos orgánicos, químicos y biológicos; la degradación parcial del suelo por sobre explotación, la selección de cultivos no aptos para determinados tipos de suelo; la ineficiente gestión del agua; entre otros. Como propuesta, se plantea incluir un componente de asistencia técnica ambiental o sostenible que sea explícito en el marco de la convocatoria y que mejore la relación del productor con el entorno natural. Este componente debe encontrarse dentro del diseño del PGAT como uno estratégico.

La Política Nacional de Consolidación y Restitución de Tierras (PNCRT) determina las condiciones de acceso de los municipios para el IATE y excluye a la mayoría de municipios de la región. Asimismo, los recursos destinados para cada dos vigencias de esta categoría del IAT son insuficientes para atender la demanda. Para resolver esta limitación, se propone que el IATE incluya toda la región amazónica y que amplíe los criterios de vulnerabilidad ambiental en la región y considere características sociales como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en estas zonas. En el tema de la asignación presupuestal, se plantea que se destinen recursos para cada vigencia por separado y que respondan a las tendencias de demanda del incentivo por parte de la población en vigencias anteriores, y que no se basen en un concepto de espacialidad como se hace actualmente. Además, deben desarrollar sus actividades considerando los criterios de ordenamiento territorial.

Por otro lado, se plantea la necesidad de mejorar el apoyo técnico para demostrar la viabilidad financiera de los proyectos presentados por los

pequeños productores. Se propone que el IATDR exija a los prestadores del servicio de asistencia técnica la inclusión de una meta de acompañamiento a la formulación y a la gestión de los proyectos ante los intermediarios financieros de proyectos. El número de proyectos amparados por este mecanismo podría ser de al menos 50 al año. Esta meta debe ser desarrollada durante al menos un año y requerirá de recursos adicionales para el pago de profesionales externos que apoyen la formulación de los proyectos y hagan seguimiento al proceso de aprobación por parte de los intermediarios financieros. Esta meta podrá incluirse en los términos de referencia para el otorgamiento y ejecución del incentivo económico a la Asistencia Directa Técnica Directo Rural (IATDR).

3.2. INCENTIVOS A LA SUBREGIÓN NO INTERVENIDA (AMAZONAS, GUAINÍA Y VAUPÉS)

Fondo de promoción turística (FONTUR)

FONTUR vela estrictamente por el mejoramiento y la promoción de la oferta de los servicios turísticos, de la competitividad, y de la formalización y legalización de los operadores turísticos, los cuales son aspectos que la política sectorial del turismo contempla. A pesar de ser considerado un mecanismo de promoción importante, FONTUR no contempla de manera explícita las implicaciones ambientales de la actividad turística ni los efectos diferenciales en las distintas regiones del país.

Aunque existe excepción de contrapartida o cofinanciación para proyectos situados en la zona de estudio (pues la financiación no puede ser superior al 50%), hasta el 2014 solamente se habían presentado dos proyectos: el primero para la realización de estudios y diseños ambienta-

les para el proyecto “El parque más grande del mundo, Amazonas” (parque con una extensión total de 179 hectáreas ubicado en Leticia, departamento del Amazonas) y el segundo para la interventoría de la señalización vial turística de las rutas secundarias y terciarias del departamento de Guainía. Esto puede indicar que el diseño actual del incentivo no es mecanismo suficiente para la promoción de estas iniciativas por parte de la comunidad. Pero entre otros motivos, esto también puede indicar que los entes territoriales desconocen el incentivo, y a la vez que existe falta de capacidad técnica para presentar proyectos viables al FONTUR, grandes niveles de informalidad entre los operadores turísticos que no tienen interés de formalizarse, y descoordinación institucional entre los municipios y el departamento.

El problema de la informalidad de los operadores se puede solventar formulando proyectos regionales que incorporen pequeños operadores para que puedan acceder en conjunto a los beneficios tributarios. Estos proyectos deberían ser liderados por las Gobernaciones aprovechando la excepción de contrapartida ya mencionada. Por esto, se propone la inclusión dentro de la línea “mejoramiento de la competitividad turística” del programa del Banco de Proyectos Turísticos de Promoción, un subprograma para proyectos que no necesariamente sean de ecoturismo pero que favorezcan la sostenibilidad del medio ambiente.

Esta inclusión deberá ser evaluada por el comité directivo del FONTUR donde se encuentran los siguientes actores involucrados: Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO), Asociación Hotelera de Colombia (CO-TELCO), Asociación del Transporte Aéreo en

Colombia (ATAC), Asociación para el Desarrollo Integral del Transporte Intermunicipal (ADITT), Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Asociación Colombiana de Tiempo Compartido (ASTIEMPO), Asociación Colombiana de Atracciones y Parques de Diversiones (ACOLAP) y Federación Colombiana de Ecoturismo, Eco parques y Turismo de Aventura (FEDEC).

Exenciones por servicios prestados de ecoturismo

Las exenciones de renta por servicios ecoturísticos responden a la necesidad de promover el ecoturismo como una alternativa de conservación de los recursos naturales que a su vez genera desarrollo económico y social. Si bien este incentivo por sí mismo no genera impactos negativos sujetos a controlar o intervenir, actualmente tampoco está trayendo ventajas a la región ya que la gran cantidad de requisitos de tipo técnico que se solicitan a los prestadores de servicios (quienes no tienen ni el conocimiento ni la capacidad para responderlos), no lo vuelven efectivo. En consecuencia, a través de programas educativos se deben establecer los medios para que los actores sujetos a recibir el incentivo puedan conocer en detalle cuáles son las acciones que deben tomar para seguir el proceso técnico establecido y así poder gozar del incentivo, a la vez que contribuyen con la conservación de la diversidad de la región del Amazonas.

Igualmente, se reconoce este incentivo como un instrumento económico que se puede articular a los proyectos presentados al FONTUR, para que de cierta forma aquellos proyectos que puedan ser financiados en la región de la Amazonia respondan a criterios de ecoturismo y puedan ser exentos del pago al impuesto a la renta.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



Foto: Thomas Müller / SPDA - ICAA



Los incentivos logran los objetivos de política para los que fueron diseñados cuando actúan de manera integrada. Para el caso del sector agropecuario, la integración del crédito, el ICR y el IAT facilitan el acceso de los pequeños productores a los incentivos y mejoran el desempeño productivo y ambiental de los cultivos promovidos. Para el caso del turismo, la integración de incentivos funciona para los proyectos que han sido financiados por FONTUR y que pueden acceder a exenciones tributarias, lo cual mejora su rentabilidad.

En términos generales, los incentivos sectoriales producen resultados positivos sobre los objetivos de política que los originaron. Efectivamente, generan empleo e incrementan la inversión y los ingresos de los beneficiarios finales, sin embargo, no consideran los impactos indirectos ni las externalidades que usualmente son negativas en términos ambientales, y algunas veces no se tiene en cuenta toda la cadena de beneficiarios y actores clave.

Desde la selección del incentivo para desarrollar una determinada política, se deben considerar las externalidades que aquel puede generar y, en particular, las referidas a las afectaciones ambientales y la equidad. Esto es especialmente importante en los incentivos que no responden a objetivos de política ambiental y que promueven actividades que pueden tener impactos ambientales negativos. También debe considerarse el costo fiscal en el caso de que sean incentivos directos.

En general, no se dispone de información cuantitativa de los impactos ambientales de los IFM, por lo que es necesario que las entidades como FINAGRO, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER realicen estudios de valoración del impacto ambiental de las actividades que ellos promueven. El fin de estos estudios es contar con análisis financieros que incluyan los costos ambientales del desarrollo de dichas actividades productivas.

En la cadena operativa de acceso al ICR, el rol desempeñado por FINAGRO en el “Manual de Servicios” podría tener un mayor alcance si considera al IAT como herramienta para reforzar elementos técnicos, tales como el estudio específico de la viabilidad financiera que tiene que elaborar el pequeño productor para acceder al incentivo.

El país también le está apostando al turismo, el cual es un sector emergente en la Amazonia. En

efecto, todos los departamentos de la región lo consideran una alternativa de desarrollo sostenible, en especial las zonas menos intervenidas. Para esto, el país ha desarrollado instrumentos como el FONTUR y algunas exenciones tributarias que podrían ser aprovechadas por los entes territoriales y los operadores privados para impulsar el sector en la región. Pese a esto, es evidente que en la Amazonia el acceso a los incentivos es bastante bajo, lo cual está relacionado con la falta de capacidad de los pequeños productores para formular proyectos elegibles por los intermediarios financieros, con la falta de garantías reales para respaldar los créditos, con la falta de títulos de propiedad, con las deficiencias en la divulgación y el acceso a la información, con la ausencia de asistencia técnica, entre otros aspectos. De manera complementaria, el comité directivo de FONTUR también podría dirigir parte de sus esfuerzos hacia la inclusión de un subprograma de fomento a proyectos de carácter ambiental.

ANEXOS

Anexo 1. Financiación de los IFM del sector agropecuario

Incentivos fiscales y monetarios	Valoración				
	Impacto ambiental	Viabilidad jurídica	Recursos disponibles		
			Año	Valor nacional (COL\$)	Valor Amazonia (COL\$)
Crédito agropecuario	Este sugiere un impacto ambiental negativo dado que se enfoca en producción y comercialización de la actividad agrícola		2013	4 051 369 millones	81 027 millones
Seguro Agropecuario en Colombia	Este un impacto ambiental negativo, ya que actividades como la fertilización, riego y drenaje causan la pérdida de la calidad del suelo		2013	31 000 millones	620 millones
Cuota de Fomento Ganadero y Lechero	Representa impactos ambientales negativos asociados a la compactación del suelo y pérdida de especies vegetales.		2013	79 339 419 millones	1 576 788 millones
Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)	Impacto positivo al ser para pequeños productores el impacto negativo es mínimo		2012	262 502 millones	5 250 millones
Fondo de estabilización de precios de productos agropecuarios y pesqueros	Considera un impacto neutro dado que las actividades pesqueras se consideran de autoconsumo.		ND	ND	ND
Certificado de Incentivo Forestal (CIF)	Se considera un impacto positivo al generar áreas de reforestación, mejorar las propiedades del suelo y proteger el recurso hídrico		2013	37 801 millones	756 millones
Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur)	Impacto neutro, dado que tienen orientación técnica sobre las prácticas de labranza, siembra, riego, cosecha y vertimientos		2010	:1 500 millones (presupuesto original)	30 millones
Incentivo a la asistencia técnica (IAT)	Impacto positivo, dado que tienen orientación técnica acerca buenas prácticas agrícolas		2012	173 000 millones	2 911 millones

Anexo 2. Financiación de los IFM del sector turístico

Incentivos fiscales y monetarios	Valoración				
	Impacto ambiental	Viabilidad jurídica	Recursos disponibles		
			Año	Valor nacional (COL\$)	Valor Amazonia (COL\$)
Fondo de Promoción Turística	Impacto positivo orientado hacia el ecoturismo y etnoturismo		2012	12 728 millones	763 millones
Subsidio en la tarifa de ingreso de los sitios de interés turístico de propiedad del Estado	Impacto neutro, dado que no representa retribución en el aspecto ambiental		ND	ND	ND
Exenciones	Impacto positivo orientado hacia el crecimiento del ecoturismo en la región		ND	ND	ND

Anexo 3. Financiación de los IFM del sector minero-energético

Incentivos fiscales y monetarios	Valoración					
	Impacto ambiental	Viabilidad jurídica	Recursos disponibles			
			Año		Valor nacional (COL\$)	Valor Amazonia (COL\$)
Deducción por inversiones en control y mejoramiento del ambiente	Impacto negativo asociado al estímulo de la actividad extractiva		2010	Guillermo Rudas (2010)	1,7 billones	55 080 millones
Deducciones por inversiones amortizables en la industria petrolera y el sector minero	Impacto negativo asociado al estímulo de la actividad extractiva					
Deducción por agotamiento normal a base de porcentaje fijo	Impacto negativo asociado al estímulo de la actividad extractiva					
Deducciones por agotamiento en explotaciones de minas y gases	Impacto negativo asociado al estímulo de la actividad extractiva					

Tarifa del impuesto sobre la renta	Impacto neutro, no se especifican áreas ambientales afectadas		2010	DIAN	1,95 billones	63 180 millones
Deducciones por inversiones en desarrollo científico y tecnológico	Impacto positivo relacionado con investigación y desarrollo, lo cual implica mejores prácticas de explotación junto con medidas de protección aceptables		2012	Colciencias, ICESI	250 000 millones	8 100 millones
Descuento por donaciones	Impacto neutro, no se especifican áreas ambientales afectadas o beneficiadas					
Tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental	Impacto positivo ya que pueden desincentivar las actividades mineras, además pueden ser invertidas en rubros de conservación		ND	ND	ND	ND
Cánones superficiales	Impacto neutro, no se especifican áreas ambientales afectadas o beneficiadas		ND	ND	ND	ND
Excepción en la retención en la fuente	Impacto negativo asociado al estímulo de la actividad extractiva		ND	ND	ND	ND
Sobretasa a la gasolina y el ACPM	Impacto neutro, ya que a pesar de desincentivar el consumo de combustibles, se desconoce la inversión asociada a este ingreso		2013	AMCO, Ministerio de Minas y Energía	1,4 billones	45 360 millones
Exclusión del impuesto sobre las ventas	Impacto neutro, no se especifican áreas ambientales afectadas o beneficiadas		ND	ND	ND	ND
Fondo Nacional de Regalías	Impacto neutro, no se especifican áreas ambientales afectadas o beneficiadas		2012	Rudas (2012)	6,4 billones	207.360 millones
Impuesto de transporte por oleoductos y gasoductos	Impacto neutro, no se especifican áreas ambientales afectadas o beneficiadas		ND	ND	ND	ND

BIBLIOGRAFÍA

- Agronet (2012). Recuperado en noviembre del 2015, de <http://www.agronet.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- Banco Central de Reserva del Perú (2011). Glosario de Términos Económicos. Recuperado en noviembre del 2015, de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Glosario/Glosario-BCRP.pdf>
- Banco de la República de Colombia. (2006). El sistema económico. Bogotá: Tecimpre S.A.
- Cárdenas, N. y Gutiérrez, L. (2014). Elaboración de una guía ambiental para el transporte de hidrocarburos por carrotanques. Tesis para optar el título de ingeniero. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Corte Constitucional (1994). Sentencia C-545.
- Corte Constitucional (2009). Sentencia C-784.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005). Cuentas Nacionales Departamentales de Colombia. Recuperado en noviembre del 2015, de www.dane.gov.co
- Davivienda (2015). Sitio web de Productos Davivienda: <https://productos.davivienda.com/Corporativo/Cr%C3%A9ditoAgropecuario/Cr%C3%A9ditosderedescuento/RedescuentoFinagro.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Recuperado en noviembre del 2015, de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%-3d&tabid=1238>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). Plan Nacional de Desarrollo.
- Ecosimple (2014). Orientación, implementación y ajuste de incentivos fiscales y monetarios de la amazonia andina colombiana” Estudio encargado por la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) de USAID. Recuperado en noviembre del 2015, de <http://amazonia-andina.org/amazonia-activa/biblioteca/publicaciones/informe-consultoria-orientacion-implementacion-ajuste>
- El Espectador (2012). Ataques a oleoductos. Recuperado en noviembre del 2015, de <http://static.elespectador.com/archivos/2012/03/8a10c4a7b3741ff3fe67bb2f39fb5179.jpg>
- Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) (2008). Manual para la destinación de recursos y presentación de proyectos. Recuperado en noviembre del 2015, de http://www.fontur.com.co/aym_image/files/MANUAL%20_Proyectos_Modificado%2006Mar_2012.pdf

- Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). (2014). Acerca de Fontur. Recuperado en noviembre del 2015, de <http://fontur.com.co>
- ----- Detalle del proceso de contratación FPT-051-2013. Recuperado en noviembre del 2015, de <http://www.fontur.com.co/contratacion/invitaciones-abierta-de-infraestructura/1/103/2013/0>
- Gobernación del Amazonas (2012). Plan de Desarrollo del Departamento del Amazonas.
- Gobernación del Caquetá (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015. Gobierno de oportunidades.
- Gobernación del Guainía (2012). Plan Departamental de Desarrollo.
- Gobernación del Guaviare (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015: Así, marcamos huella.
- Gobernación del Putumayo (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2012-2015.
- Gobernación del Vaupés (2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015.
- Goetzi, A. (2006). ¿Subsidios o incentivos? Para el análisis detallado de los subsidios relacionados con el sector forestal se necesita un marco correctamente estructurado. *Actualidad Forestal Tropical*, 3-8.
- Grau, R. y Aide, M. (2008). Globalization and Land-Use Transitions in Latin America. *Ecology and Society*, 13(2). Recuperado en noviembre del 2015, de <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art16/>
- Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina (ICAA) (2015). Especialistas analizan incentivos fiscales y monetarios para el desarrollo sostenible. Recuperado en noviembre del 2015, de <http://www.amazonia-andina.org/amazonia-activa/noticias/especialistas-analizan-incentivos-fiscales-monetarios-para-desarrollo>
- Instituto Alexander Von Humboldt (2011). II. Pesquerías continentales de Colombia: Cuencas del Magdalena-Cauca, Sinú, Canalete, Atrato, Orinoco, Amazonas y Vertiente del Pacífico. Serie Recursos Hidrobiológicos y Pesqueros Continentales de Colombia. Bogotá D.C.: Instituto Alexander Von Humboldt.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) (2013). Términos de Referencia para el otorgamiento y ejecución del Incentivo Económico a la Asistencia Técnica Directa Rural. Bogotá D.C.: Autor.
- ----- Términos de Referencia para la convocatoria para prestadores del servicio de Asistencia Técnica Especial. Bogotá D.C.: Autor.
- ----- (2015). Manual Lineamientos generales para el acceso a la cofinanciación de la asistencia técnica directa rural. Bogotá D.C.: Autor.

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) (2006). Exención en renta por servicios de ecoturismo: Manual de uso. Bogotá: Autor.
- Ochoa, G., Wood, A. y Zárate, C. (2006). Puerto Nariño: El pueblo que se mira en el río. Retos al desarrollo sustentable en los municipios amazónicos. Bogotá: Publicaciones ILSA.
- Organización Mundial del Turismo (2008). Entender el turismo: Glosario Básico. Recuperado en noviembre del 2105, de <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). Proyecto de principios para mejorar la transparencia y la gobernanza de los incentivos fiscales a la inversión en los países en desarrollo. Recuperado en noviembre del 2015, de http://www.oecd.org/ctp/tax-global/4.1.LAC%20Transparencya%20Principles_SPA.pdf
- Ortiz, J. (2013). Evaluación de impacto ambiental derivado por los procesos de expansión de fronteras agropecuarias y su mitigación mediante la implementación de sistemas agroforestales, en las condiciones ecológicas del bosque seco tropical. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Proyecto Life Sinergia (s.f.). Producción Respetuosa en Viticultura, Impactos Ambientales en Agricultura. Recuperado en noviembre del 2105, de http://www.lifesinergia.org/formacion/curso/03_impactos_ambientales_en_agr.pdf.
- Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (2014). Misión para la transformación del campo. Bogotá D.C.: Autor.
- TIES (2015). The International Ecotourism Society. Recuperado en noviembre del 2105, de <https://www.ecotourism.org/ties-ecotourism-espa%C3%B1ol>



La Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) es un programa regional de largo plazo creado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que suma e integra los esfuerzos de más de 30 organizaciones socias, locales e internacionales, para fortalecer la conservación del bioma amazónico en Colombia, Ecuador y Perú.

ICAA tiene como objetivos: 1) contribuir con la reducción de la tasa de deforestación y la pérdida de biodiversidad; 2) lograr que los aspectos clave de gobernanza de recursos naturales funcionen de manera más efectiva; y 3) mejorar la calidad y la sostenibilidad de los medios de vida de las poblaciones amazónicas.

A través de esta iniciativa, USAID reafirma su compromiso con la conservación y el desarrollo sostenible en la Amazonía Andina.