

Agricultura Familiar en Colombia desde la participación de la sociedad civil

Escenarios de debate en la construcción de una propuesta de Política Pública

Álvaro Acevedo Osorio¹



La Agricultura Familiar como nueva categoría política

La Agricultura Familiar (AF) como categoría política es una construcción reciente en América Latina, que tiene relación con categorías preexistentes en el sector rural, pero que busca darle una nueva connotación social, económica, e incluso simbólica. Es posible decir que esta categoría acoge las denominaciones anteriores de economía campesina (centrada en el agricultor como actor económico) y pequeño productor (centrada en el tamaño de su predio), pero que busca reconocer y potenciar el papel histórico de los agricultores familiares como actores socio-económicos y culturales en relaciones de co-producción con la naturaleza, lo que les imprime unas características particulares en relación al grueso de la población mundial que tiende a ser cada vez más urbana y ajena a los ecosistemas naturales.

El surgimiento de esta categoría tiene fundamentos en el creciente interés mundial por aspectos relacionados a la alimentación y el medio ambiente consagrados en los objetivos de desarrollo sostenible y el papel que los agricultores del campesinado han jugado en relación a varios de éstos objetivos, no sólo respecto al derecho a la alimentación y su rol en el abastecimiento alimentario, sino de manera simultánea en el cumplimiento de otras funciones colaterales como la gestión de los ecosistemas, la

conservación de la agro biodiversidad, la preservación del legado cultural, la ocupación y gobernanza de los bienes comunes, la configuración y re-configuración de los territorios y paisajes, funciones no reconocidas ni valoradas hasta ahora por la sociedad.

Ha sido la movilización de las organizaciones sociales en muchos países, la que está permitiendo su posicionamiento como una categoría política emergente que goza de legitimidad social y ha obligado también a los gobiernos a la promulgación de políticas públicas y a trabajar en el diseño de programas que la fortalezcan. Colombia ingresa aún más recientemente en esta tendencia internacional; sin embargo, a diferencia de los demás países, lo hace en un momento histórico determinante para la sociedad, como es la implementación de los acuerdos de paz con la guerrilla de las Farc, uno de cuyos propósitos es justamente, superar causas estructurales de la violencia, especialmente la inequidad, marginalidad y pobreza a que han estado sometidas las comunidades rurales.

¹ Miembro de RENAF. Profesor departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. C.e. aacevedoo@unal.edu.co

Antecedentes del debate sobre Agricultura Familiar en Colombia

Diversas circunstancias políticas de la última década, han puesto de nuevo el tema del campesinado en el debate político y académico propiciando las discusiones sobre la categoría AF:

- Las movilizaciones de los campesinos que dieron lugar al Paro Nacional Agrario de 2013 que tuvo un fuerte apoyo urbano y constituyó un acontecimiento político importante al poner de presente la situación precaria de los agricultores en el país.
- El Informe Nacional de Desarrollo Humano para el sector rural colombiano recopilado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), que no sólo demostró que lo rural del país era mucho más de lo que la sociedad colombiana consideraba, sino que catalogó el modelo de desarrollo rural de entonces como inequitativo, excluyente y principal detonante de los conflictos rurales.
- La declaración del año internacional de la AF, como resultado de una fuerte movilización de organizaciones rurales de todo el mundo que tuvo el apoyo de la FAO y que en Colombia la campaña fue respaldada por el Comité Nacional de Impulso de la AF (CIN_AF) que se había gestado desde 2012 por más de 130 organizaciones agrarias indígenas y campesinas, centros de investigación, universidades, ong, y otras entidades articuladas en doce comités departamentales que, desde entonces, y ahora bajo el nombre de red nacional de AF (RENAF) adelanta acciones de incidencia política, investigación, movilización y comunicaciones en favor de la AF.
- La resolución 267 de 14 de julio de 2014 que, sin participación de las organizaciones rurales, crea el primer programa de AF en el país, bajo los mismos lineamientos de programas anteriores enfocados en los agricultores de los gremios más fuertes, la empresarización y los subsidios, desconociendo por completo las características y demandas propias de los agricultores familiares que quedaron nuevamente excluidos del interés gubernamental. Esta resolución fue derogada un año después.
- El informe de la misión rural para la transformación del campo (DNP, 2014) que propuso una base robusta de lineamientos para políticas públicas que llevaran a la transformación rural en los siguientes veinte años. Entre las propuestas de la misión rural, se incluye la de “estrategia nacional de fortalecimiento de la AF” (DNP, Tomo II, pág 62), que la define no sólo como un modo de producción, sino también como un modo de vida y reconoce su papel fundamental en el abastecimiento alimentario nacional. El documento sostiene que su fortalecimiento contribuiría decididamente a reducir la pobreza y tener un sector rural más eficiente y sostenible.
- Sin duda uno de los hechos de mayor trascendencia para la AF en Colombia ha sido la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y la guerrilla de la Farc-EP en noviembre de 2016, que se fundamenta en el punto agrario y propuso como meta central alcanzar en diez años, la reducción en un 50 % de los niveles actuales de pobreza rural. El documento de acuerdos introduce la denominación de “economía campesina, familiar y comunitaria” para referirse a las distintas formas del campesinado.
- El tercer Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2016) que después de 45 años del anterior censo y de no contar con información precisa de la situación rural del país para formular políticas adecuadas, develó las cifras actualizadas y alarmantes de pobreza rural y concentración de la propiedad de la tierra.
- Finalmente, se destaca el reciente esfuerzo en red de diversas organizaciones, coordinado entre la FAO, el Ministerio de Agricultura y la RENAF para la propuesta de lineamientos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria, que culminó en la reciente resolución 464 del 29 de diciembre de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que adopta dichos lineamientos.

La RENAF y su participación en la construcción de políticas públicas

Se reconoce la falta evidente de participación de las comunidades y organizaciones campesinas en la formulación de las políticas para la implementación de los acuerdos de paz, ya que en general se han visto excluidas del proceso de formulación de proyectos de ley con la consecuente exclusión de sus puntos de vista sobre los problemas que les atañen directamente. De esta manera una construcción de políticas sin participación ciudadana *“pone de presente la imposibilidad que tendremos como sociedad para adelantar un acuerdo de paz con políticas públicas negociadas, consensuadas, eficientes y legítimas”* (Parra y Quintero, 2017). No obstante, el interés y disposición tanto de comunidades como de instituciones académicas y gremios, ha sido no sólo expresa sino persistente en el sentido de tratar de encontrar espacios válidos de participación genuina, es decir no manipulada por instancias gubernamentales para hacerla parecer como participativa y negociada.



“La visión de estos lineamientos a 2038 es que la agricultura campesina, familiar y Comunitaria será la principal impulsora del desarrollo rural con enfoque territorial en Colombia y un pilar de la consolidación de la paz...”

Con la idea de buscar la más amplia participación posible en la construcción de ideas para una política pública en AF, la RENAF desarrolló acciones de incidencia con apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA entre 2015 y 2016. Resultado de este esfuerzo fue un primer borrador de lineamientos de política que tuvo consultas regionales y amplios debates entre los integrantes de la red.

Entre 2016 y 2017 la RENAF pudo llevar estos lineamientos a un escenario de negociación liderado por el Ministerio de Agricultura y la FAO en la construcción de lineamientos de política en la llamada mesa técnica sobre “agricultura campesina, familiar y comunitaria”. En desarrollo de esta alianza, se contó con participación de más de treinta entidades y organizaciones y se realizaron: Un encuentro nacional, seis encuentros territoriales, un seminario internacional, 19 sesiones de la mesa con participación de más de 350 personas. Aunque sigue siendo una baja representación en el panorama nacional, lo que es cierto es que se logró consenso con el Ministerio y la FAO alrededor de la construcción de unos lineamientos que reflejaran las aspiraciones de las organizaciones participantes de RENAF.

Con la resolución 464 de diciembre de 2017, se hacen oficiales estos lineamientos que se constituyen en el instrumento principal para orientar la acción del Estado hacia la AF, a través de una institucionalidad que la gestione de manera intersectorial e integral. La visión de estos lineamientos a 2038 es que la *“agricultura campesina, familiar y Comunitaria será la principal impulsora del desarrollo rural con enfoque territorial en Colombia y un pilar de la consolidación de la paz. Su afianzamiento como sistema productivo y de organización será resultado de intervenciones integrales en función del mejoramiento del bienestar y buen vivir de la población rural y de la sostenibilidad y productividad de la actividad agropecuaria”*.

Algunas de las ideas defendidas por RENAF y plasmadas en esta resolución, son:

- Orientación de los esfuerzos gubernamentales hacia el fortalecimiento de capacidades integrales (sociales, económicas, culturales y políticas) de las organizaciones de agricultores familiares.

- Promoción de la participación de las organizaciones de base a partir de planes y programas basados en el enfoque territorial.
- Reconocimiento de la diversificación productiva como fundamento de la racionalidad económica de los agricultores familiares.
- La multifuncionalidad de la agricultura familiar orientada no sólo al cumplimiento de objetivos productivos, sino también y simultáneamente objetivos de carácter ambiental, social y cultural.
- Mejoramiento del acceso y formalización de la tierra.
- Reconocimiento de la agroecología como enfoque científico y práctico útil para fortalecer las formas de AF. Promover sistemas sostenibles de producción.
- Relaciones de mercado basados en la proximidad con los consumidores en circuitos cortos de comercialización y los SGP como forma de garantía de la calidad basada en relaciones de confianza productor-consumidor.
- La construcción social del conocimiento basado en diálogo de saberes y el reconocimiento del valor del saber tradicional.
- La economía solidaria como fundamento de la financiación y comercialización de los productos de la AF.
- La extensión rural participativa como generación de capacidades para que familias y organizaciones de AF se articulen de manera autónoma a las instituciones y los mercados.
- Apoyo a redes de custodios de semillas criollas y nativas para promover su uso sin el control y regulación gubernamental ni de la empresa privada.
- La soberanía alimentaria como fundamento del derecho a la producción autónoma y una alimentación y nutrición adecuadas. Generación de hábitos saludables de consumo.



Tal vez sea ésta la más firme propuesta en el marco político actual, dirigido a fortalecer la AF con políticas diferenciales con programas que superen la visión institucional que los considera como productores atrasados a quienes debe vincularse de manera obligada a la dinámica de la producción empresarial a escala y al mercado mundial.

No obstante, el hecho de ser una resolución y no una ley, pone a esta norma en una situación de fragilidad al depender de la voluntad del ministerio de agricultura. La RENAF sigue en

su posición de luchar para que la norma sobre agricultura campesina, familiar y comunitaria, se convierte en ley de la República lo que daría más estabilidad y firmeza a la institucionalidad que de ella se derive. Otro de los aspectos débiles de la norma, está relacionado a los mecanismos para la participación de las organizaciones en la implementación de los lineamientos, ya que sólo se propone en una instancia de consulta, pero no de decisión, lo que pone en duda que efectivamente se logre el sentido de su formulación y se corre el riesgo de que sean nuevamente desviados los esfuerzos de esta resolución a los propósitos de la agricultura del agronegocio.

Encuentros y contradicciones entre las posiciones gubernamentales y de las organizaciones

A nivel mundial, los focos del debate actual sobre la AF, están en escenarios de disputa; entre éstos los más relevantes son: a) la democratización del acceso a la tierra vs el interés del capital en concentrarla; b) el lugar marginal que ocupan en los planes de desarrollo rural en el país vs el espacio preponderante que ocupan los agricultores del agronegocio; c) las estrategias tecnológicas pertinentes que logren potenciar su capacidad productiva vs los patrones tecnológicos de la

“El enfoque de la ley 1876 (SNIA) está centrado en el fortalecimiento de cadenas agroproductivas para la exportación, no en el mejoramiento de la producción de alimentos que devuelva al país su capacidad de generar autosuficiencia alimentaria a partir de los sistemas locales de producción.”

modernización agrícola por la vía de las ofertas de las multinacionales (especialmente semillas e insumos) respaldadas ampliamente por los programas gubernamentales; d) la construcción social de los mercados en circuitos de proximidad vs la tendencia de articulación al mercado globalizado.

Dichos debates en Colombia se expresan en figuras legales que dibujan trayectorias distintas entre los agricultores familiares y del agronegocio; sin embargo, los gobiernos las diseñan sobre la idea falsa que lo que es bueno para los agricultores del agronegocio es bueno para los agricultores familiares, falacia que no les ha permitido mejorar sus niveles de producción, articularse más eficientemente a los mercados y salir de la pobreza para mejorar sus condiciones de vida. La resolución 464 y los programas diferenciales para los agricultores familiares que de ésta se desprendan, pueden constituir una oportunidad importante para diseñar programas pertinentes a las características y racionalidad de los agricultores familiares con beneficios, no sólo para este sector, sino para la sociedad en general.

Sin embargo, el paquete de políticas públicas de la Reforma Rural Integral, muestran contradicciones con los planteamientos de las organizaciones de agricultores familiares. Es el caso de la ley 1876 de 2017 que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y tienden a ratificar otras como la ley 1776 de 2016 (Ley Zidres) y la resolución 3168 de 2015 (de semillas criollas).

Las organizaciones de agricultores familiares reclaman un tipo de innovación agropecuaria que esté basada en el reconocimiento del valor de sus prácticas y conocimientos tradicionales; una producción enfocada hacia la soberanía alimentaria; el desarrollo de procesos de investigación basados en sus necesidades propias reales y concretas; el reconocimiento de las particularidades de los territorios que ocupan y sus intereses socioculturales, además de los económicos y en el incentivo a sus economías propias.

Sin duda un paso importante de la ley SNIA respecto al desarrollo rural es trascender la idea de la asistencia técnica para proponer una idea más amplia de extensión rural; y aunque haya acuerdos respecto al concepto de extensión agropecuaria en el sentido de verla como un proceso integral de acompañamiento a los productores dirigido a la generación de capacidades individuales, colectivas y sociales para hacer más sostenible su producción con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias rurales, lo cierto es que en su desarrollo, la ley SNIA y su instrumento operativo el plan estratégico de innovación agropecuaria (PECTIA) tiene evidentes contradicciones con los propósitos de las organizaciones rurales, entre ellos:

- El enfoque de la ley está centrado en el fortalecimiento de cadenas agroproductivas para la exportación, no en el mejoramiento de la producción de alimentos que devuelva al país su capacidad de generar autosuficiencia alimentaria a partir de los sistemas locales de producción.
- No incluye la promoción de las prácticas y conocimientos tradicionales de los agricultores como base para la innovación tecnológica.
- Ratifica la idea de la resolución 3168 de 2015 respecto al control del ICA sobre las semillas criollas y nativas sujeta a las leyes internacionales de propiedad intelectual y regulación de la bioseguridad, desconociendo el derecho de los agricultores al libre uso de sus semillas.




- La indicación de que los servicios de extensión rural generarán un cobro a los productores, lo que hace pensar que esta forma de privatización excluye a los agricultores familiares de menores recursos, o que los programas dirigidos a este sector más pobre, sea de corte asistencial (por ejemplo subsidios inoperantes) o intrascendental.
- No incluye un principio de participación de las comunidades en ejecución de planes y programas.

Para la resolución 464 sobre agricultura campesina, familiar y comunitaria, la extensión rural debe enfocarse no sólo a la generación de capacidades, sino que prioriza el diálogo de saberes, valoración y respeto a los conocimientos tradicionales, y considera a los AF como actores en los procesos de ER no sólo beneficiarios de los mismos; lo que muestra contradicciones claras con la ley SNIA.

Retos para la AF en el nuevo escenario y contexto político

Indudablemente el contexto actual de implementación de los acuerdos y las políticas públicas de la Reforma Rural Integral representan una oportunidad sin precedentes en el país para intentar superar las causas del marginamiento de los agricultores y del campesinado. Para lograrlo, las políticas deben contar con la más amplia participación posible de los sectores sociales y verlos como agentes de transformación social; a su vez las organizaciones rurales deben entender este como un momento trascendental de participación y movilización sin lo cual las políticas que deberían beneficiarlos, podrían dejarlos en una situación aún más crítica de pobreza y de abandono.

Un nuevo ordenamiento rural del país debe asumir que no es solamente desde el modelo agroindustrial y agroexportador como vamos a enfrentar los retos de la agricultura y la paz en Colombia; que las propuestas de las organizaciones rurales centradas en economías de diversificación, formas alternativas de organización y de producción y una racionalidad económica, ecológica y socio-cultural propia también son caminos, no sólo posibles sino necesarios, para la reconfiguración rural de la Colombia en paz. Falta mucho por hacer en ese sentido; y para poder avanzar es necesario comprender que solo en estos escenarios de debate es donde se hace posible construir ideas, acuerdos, visiones compartidas así sea de manera parcial. La implementación de acuerdos de paz requiere buscar puntos de encuentro donde las posiciones diferentes se puedan articular y construir juntas; no es en escenarios de polarización extrema donde podremos construir la ruralidad que requiere la sociedad colombiana.

La declaración mundial de las Naciones Unidas del decenio de la AF (2019 - 2028) y la implementación de los acuerdos con la meta de reducción de pobreza rural en un 50 % hasta el 2027 en Colombia, representan contextos políticos donde la sociedad civil, la academia y las instituciones puedan articular sus esfuerzos para saldar la deuda histórica que tiene el país con los agricultores familiares; pero solo con ellos será posible cumplir este propósito. 

Referencias sugeridas

- Acevedo; Á. 2016. Contribuciones y retos de la AF en Colombia. En: Acevedo & Martínez (Eds). La AF en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz.: file:///C:/Users/User/Downloads/33-17-204-1-10-20160725%20(1).pdf
- Acuerdo final para la culminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2016: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Decenio de las Naciones Unidas para la AF (2019-2028). 2017: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.2/72/L.12/Rev.1&referer=http://www.un.org/en/sections/observances/international-decades/index.html&Lang=S Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Resolución 494 sobre Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. 2017: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%2020464%20de%202017%20Anexos.pdf>
- Misión para la transformación del campo. 2014: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>
- Parra, N.W.S. y Quintero, N.A. 2017. Una socialización y participación fallida: El proyecto de ley de Innovación Agropecuaria. Revista SEMILLAS, 67/68. Swissaid. Bogotá.
- RENAF. 2017: <https://agriculturafamiliar.co/>