

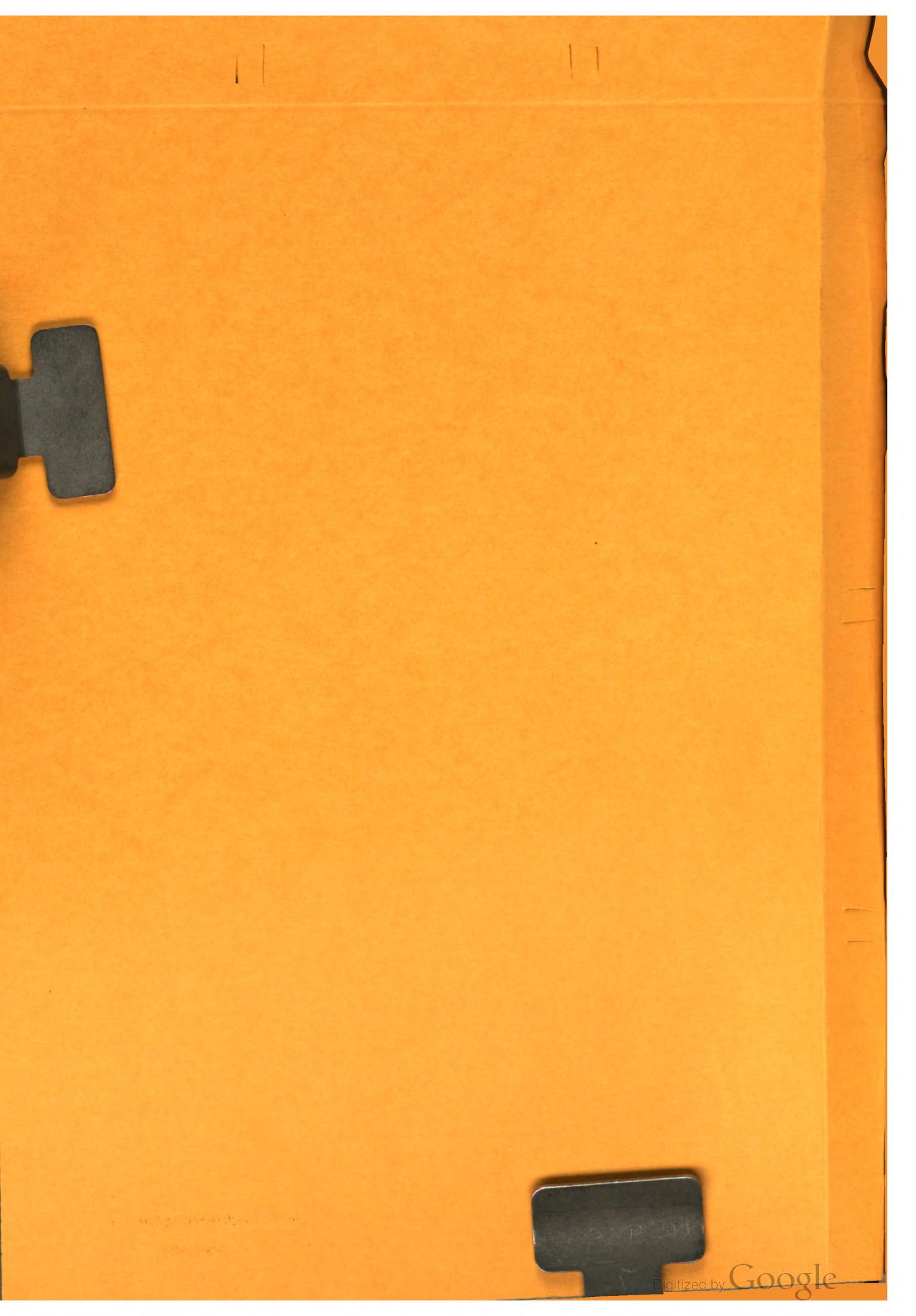
a la promoción  
ción agrícola  
por campesino  
S.  
ochado Co.

IICA  
# 3178  
1996  
MFN-8702

CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

"RODRIGO PEÑA"

IICA - COLOMBIA



***"Seminario Regional para la Promoción de Sistemas  
de Producción Agrícola Sostenibles para el Sector Campesino  
en los Andes Centrales"***

MAG - FAO - CIP - IICA - UNEP - CONDESAN

Enero 15 - 18 de 1996.  
Quito, Ecuador

**LAS POLITICAS AGRICOLAS,  
LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES Y EL EFECTO  
SOBRE LOS RECURSOS NATURALES**

Machado C., A.

1996  
1FN-8702

# **LAS POLITICAS AGRICOLAS, LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES Y EL EFECTO SOBRE LOS RECURSOS NATURALES**

Absalón Machado C.

## **INTRODUCCION**

Este documento ha sido elaborado a solicitud de RIMISP/FAO con el fin de establecer el efecto que tienen las políticas sectoriales sobre los pequeños agricultores, y éstos sobre los recursos naturales como consecuencia de las políticas.

Se ha tomado como representativo del área andina el caso colombiano, con algunos aditamentos de aspectos de políticas de otros países de la subregión. En efecto, el marco global de las políticas agrícolas en los países andinos tiende a ser muy similar dentro de los esquemas de apertura, aunque en Colombia se ha podido combinar la apertura con algunas políticas diferenciadas para los pequeños productores en materia de subsidios y apoyos estatales, lo cual no es muy claro en otros países.

Pese a lo anterior, la opinión generalizada y el sentir de los agricultores es que el Estado los ha ido abandonando a su propia suerte, y que los cambios institucionales han producido una gran des-institucionalización, mientras se producen los ajustes y la transición hacia nuevos esquemas de la relación Estado-sociedad civil.

## **MARCO GLOBAL DE LA POLITICA SECTORIAL**

La política agropecuaria en Colombia es una muestra representativa del trato que se le da hoy a la agricultura en los países andinos. Esa política fue definida en un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, de agosto 17 de 1994<sup>1</sup>, y complementa la política sectorial que venía desarrollando el anterior gobierno, en especial a partir de mediados de 1993.

La política, en su definición formal, pretende resolver en forma simultánea los problemas productivos, de equidad y de sostenibilidad de los recursos naturales, propiciando el progreso autónomo de la sociedad rural. Este objetivo se logrará a través del incremento de los ingresos y la calidad de vida de la población rural, la inserción del sector en el proceso de

---

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 2723-Minagricultura-DNP:UDA, Santafé de Bogotá, agosto 17 de 1994.

internacionalización, el fortalecimiento de las entidades territoriales y la participación ciudadana<sup>2</sup>.

La política se orienta a elevar la competitividad del sector para adecuarlo a la internacionalización de la economía, consolidar su reactivación, promover su desarrollo sostenido y sostenible, y mejorar las condiciones de vida de la población rural, en el marco de la concertación con los gremios de la producción y las organizaciones campesinas. Se trata de *promover la modernización del sector agropecuario y de la sociedad rural*, en el marco de la descentralización y la internacionalización.

Para lograr la modernización se presenta una estrategia de largo plazo con el fin de enfrentar la competencia internacional y defender a la agricultura de las distorsiones en los mercados mundiales. Ello se complementa con medidas tendientes a atacar las carencias seculares que han mantenido a la población campesina en la miseria y la marginalidad, y medidas transitorias para recuperar la rentabilidad de las actividades agropecuarias y atender los sectores rurales más afectados por la crisis.

A largo plazo se contemplan tres estrategias: 1) la movilización de los factores de la producción y el incremento de la competitividad con base en el otorgamiento de incentivos selectivos; 2) la perfección de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a la competencia desleal y 3) facilitar el acceso de los campesinos a los factores productivos, servicios públicos y sociales.

En Colombia los instrumentos de la política sectorial (crédito, precios, investigación y transferencia de tecnología, inversión en distritos de riego, comercialización, etcétera) están enmarcados en un conjunto de normas que se han venido construyendo y actualizando en los últimos años. Entre esas normas merece resaltarse la ley agraria de 1993 (ley 101), estatuto general que redefine las funciones del Estado como facilitador y promotor de algunas acciones específicas, y diferentes disposiciones que buscan impulsar la descentralización y participación de la comunidad en las distintas instancias de decisión, en especial a nivel local.

La intencionalidad de la política en cada una de las áreas se puede sintetizar de la siguiente manera:

1. En cuanto a la defensa de la producción nacional, se busca evitar los efectos negativos de los precios internacionales distorsionados, para lo cual se establece un cronograma para alcanzar la armonización de franjas de precios y de las políticas agrícolas en el Grupo Andino. El mecanismo de las franjas ha sido establecido a partir de 1990 en Venezuela, Ecuador y Perú, y es el que regula los precios de productos sensibles y subsidiados en el mercado internacional.

---

<sup>2</sup> Alvaro Balcázar, Política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino. Seminario sobre El Salto Social, Fedesarrollo, Bogotá, abril de 1994.

2. En materia de acceso a los recursos productivos se presentan varios instrumentos a saber:

- a. *Reforma agraria*: se diseña en el marco de un estímulo al mercado de tierras (ley 160 de 1994) y la dotación a los campesinos que no la posean o la tengan en cantidad insuficiente. La acción del Estado se centra en otorgar subsidios para la compra de tierras y en propiciar una mayor participación y compromiso de los beneficiarios en el proceso de adquisición de los predios. Para ello se promueve la constitución de inmobiliarias regionales de tierras para que asesoren en los trámites de compra de tierras a los pequeños productores que las negocien directamente. El subsidio será equivalente al 70% del valor de la tierra y el otro 30% se financia con recursos propios o con crédito. En esa medida disminuye gradualmente la intervención del INCORA en la compra directa y en la adjudicación de predios, a medida que operen los mecanismos del mercado.

En Ecuador, la ley de Desarrollo Agrario (ley 54 de 1994) permite el fraccionamiento de predios comunales, si la comunidad lo desea. Algo similar sucede en Perú con las empresas asociativas de la reforma agraria, que tienden a convertirse en unidades individuales o sociedades anónimas. Tanto en Colombia como en el Ecuador se pueden expropiar tierras, o acudir a la extinción del derecho de dominio, cuando su explotación atente contra los recursos naturales.

- b. Para ordenar la *ocupación territorial y la colonización* y resolver los conflictos de equidad y de acceso a los factores productivos, se sugiere adoptar medidas de protección de ecosistemas frágiles a través del establecimiento de Áreas de Manejo Especial, en las que se definen los usos posibles y las limitaciones en función de sus características. Igualmente, la ley 160 abrió la posibilidad de establecer Zonas de Reserva Campesina en regiones de colonización y en áreas frágiles al interior de la frontera agropecuaria, para impulsar procesos de consolidación y estabilización de las comunidades de campesinos y colonos con sistemas adecuados al medio agroecológico.
- c. En *adecuación de tierras*, se incentiva la participación creciente del sector privado mediante el establecimiento de un régimen de concesiones para la construcción de distritos de adecuación de tierras, y el otorgamiento de subsidios a proyectos de riego y drenaje. También se impulsa y hace efectiva la participación de los usuarios en la identificación, diseño y puesta en marcha de los proyectos. Para los pequeños productores se otorgan apoyos especiales con subsidios a través del sistema de recuperación de inversiones.
- d. *Financiamiento y capitalización*. Se busca dentro de los criterios de operación de FINAGRO, establecer estímulos para que los intermediarios financieros atiendan al sector campesino (compensación de mayores costos administrativos asociados a préstamos a pequeños productores). Se mantiene una pequeña tasa diferencial de interés para este tipo

de productores, y el funcionamiento del Fondo Agropecuario de Garantías. También se diseñará e instrumentará un nuevo esquema de crédito a través de entidades de economía solidaria y ONGs para atender a los pequeños productores. La política también incluye un proceso de rehabilitación de estos agricultores como sujetos de crédito. Toda la política de crédito se complementa con un incentivo a la capitalización rural en proyectos individuales de inversión para todo tipo de agricultores.

- e. *Desarrollo tecnológico.* Se da especial importancia al fortalecimiento y perfección de la Corporación Colombiana de Investigaciones Agropecuarias (CORPOICA) como entidad de carácter mixto encargada de la investigación y la transferencia de tecnología, y a la especialización del ICA en prevención, control y registro de obtenciones vegetales. Igualmente, se busca promover la creación de otras corporaciones mixtas, en especial una de postcosecha y procesamiento primario. Se estimula la investigación en sistemas sostenibles y se fortalece el papel de las UMATAS (Unidades Municipales de Asistencia Técnica) para el servicio gratuito de asistencia a los pequeños productores.
  - f. *Comercialización y servicios complementarios.* En este componente, las políticas son de protección selectiva a productos sensibles del sector, la promoción de una cultura de calidad, el fortalecimiento del sistema de protección sanitaria, la promoción de fondos de estabilización de precios y la puesta en marcha de un sistema de información sectorial y de inteligencia de mercados. Al IDEMA se le transforma progresivamente en una entidad administradora de incentivos a la comercialización, y su intervención en el mercado de físicos se limita a las zonas rurales con precaria articulación a los mercados regionales y a las urbanas con alto grado de marginalidad.
3. En materia de acceso a los servicios sociales básicos y la dotación de infraestructura, se fortalece la inversión pública y se promueven nuevas estrategias de provisión de los servicios con la participación de las entidades territoriales y organizaciones de la comunidad. Este componente de políticas comprende aspectos relacionados con la educación, seguridad social integral, programa de vivienda, acueducto y saneamiento básico y dotación de infraestructura (red vial, energía rural y telefonía), dando prioridad a las zonas de mayor pobreza.
  4. Se pondrá en marcha, una vez terminados los estudios, un sistema de seguro agropecuario con un programa piloto en algodón y papa.
  5. En desarrollo institucional, se busca fortalecer el Viceministerio de Desarrollo Rural y los mecanismos de coordinación de políticas con otros Ministerios. Especial énfasis se da al fortalecimiento de los mecanismos de descentralización para redefinir la distribución de competencias, funciones y capacidad de decisión en la asignación y manejo de recursos para el desarrollo rural, para optimizar la gestión pública local e involucrar a la sociedad civil y al sector privado en espacios de concertación. Ello implica impulsar distintas

13

formas de concertación, organización gremial y desarrollo de la comunidad, tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los Consejos de Rehabilitación, las Comisiones Municipales de Tecnología y Asistencia Técnica, las Juntas Administradoras Locales, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario y los Consejos Regionales y Nacional de Secretarías de Agricultura.

Como parte del desarrollo institucional, se busca también fortalecer las UMATAS, actividades de asistencia para impulsar diversas formas de organización campesina y se pretende hacer más eficiente el Sistema Nacional de Cofinanciación para la Inversión Rural, fortaleciendo el proceso de institucionalización de las UDECO (Unidades Departamentales de Cofinanciación). Parte de ellos es también la labor de divulgación de la política sectorial en todos los ámbitos.

## **POLITICA DE DESARROLLO RURAL: EL SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACION.**

A diferencia de buena parte de los países de América Latina, en Colombia se siguió hasta fines de los años ochenta con el modelo DRI. Las diferentes fases del DRI hasta 1988 se enmarcaron en el modelo tradicional sugerido por las entidades financiadoras internacionales. Solo a partir de 1988, cuando comenzaron a practicarse tímidamente políticas de descentralización con el Programa de Desarrollo Integral Campesino (1988-1993), puede decirse que se inició una ruptura con el modelo anterior. Ello se hizo más evidente con la expedición del decreto 2132 de diciembre de 1992, que creó el Sistema Nacional de Cofinanciación y convirtió el Fondo DRI en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI).

Las características del nuevo modelo de desarrollo rural que se inició en 1988, han sido básicamente las siguientes<sup>3</sup>:

1. El municipio se constituye en la unidad básica de planeación, y por lo tanto, el programa se entiende con la entidad territorial, en lugar de los usuarios individuales. El municipio presenta los proyectos en nombre de las comunidades, una vez acordados en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.
2. Se busca integrar el desarrollo rural con las políticas sectoriales, y en alguna medida, con políticas nacionales como la lucha contra la pobreza.

---

<sup>3</sup> Ver detalles en Absalón Machado C. Nueva institucionalidad para el desarrollo rural, en A. Machado, Cambio institucional para el desarrollo rural: el caso de Colombia. IICA, Serie de Documentos Institucionales No.003, Santafé de Bogotá, junio 1993. Ver también Ricardo Vargas, "El desarrollo rural en Colombia hacia el siglo XXI, en El Desarrollo Rural en América Latina Hacia el Siglo XXI, Memorias del Seminario-Taller Internacional, tomo I, Universidad Javeriana, Santafé de Bogotá, 1994.

3. La figura de la cofinanciación se convierte en el instrumento clave del desarrollo rural, para lo cual se establecen varios Fondos con el fin de atender las demandas de los municipios. El programa DRI se convierte en el Fondo para la Cofinanciación de la Inversión Rural.
4. El nuevo modelo implica la pérdida de la función de promoción y orientación del desarrollo rural que tenía el antiguo DRI. Desaparecen las Oficinas Regionales del DRI que son reemplazadas por las UDECO, como oficinas técnicas tramitadoras de proyectos ante el nivel central. Con ello, la posibilidad del desarrollo rural queda supeditada a la dinámica de la demanda y a la capacidad de los municipios para elaborar y presentar proyectos.
5. Al depender las UDECO de los gobernadores, se abre la posibilidad de que las consideraciones políticas de corte regional se introduzcan de manera más clara en el desarrollo rural, causando perturbaciones, como ha sucedido con algunas de las UMATAS.
6. Se incentiva la participación comunitaria en la toma de decisiones a nivel local y regional, y se introduce la figura de la veeduría por parte de la comunidad sobre los proyectos que se cofinancien. Ello implica procesos complejos de capacitación para la participación de las comunidades.
7. Se elimina el monopolio en la prestación de servicios que antes tenían las entidades oficiales, al declarar la libre concurrencia de las entidades ejecutoras de proyectos o actividades.
8. Se pierde la visión de la integralidad del desarrollo, al especializar los Fondos de Cofinanciación, y dejar al DRI sólo los proyectos relacionados con el sector productivo, sin posibilidad de coordinarlos con salud, educación, y otras actividades. En la medida que el desarrollo se configura con las demandas provenientes de los municipios a diferentes Fondos, no se puede asegurar el manejo de una estrategia integral de cambio en las sociedades locales. La acción gubernamental queda dispersa e inconsistente si los municipios no elaboran planes municipales de desarrollo donde los proyectos y programas se articulen en función de objetivos claros de desarrollo, y con un sentido de integralidad.
9. La responsabilidad del Estado a nivel central queda limitada a aportar recursos a los Fondos de Cofinanciación, y a definir una matriz de cofinanciación que permita una mayor focalización del gasto.
10. El esquema se fundamenta en una gran desigualdad institucional en los municipios en cuanto a su capacidad de contratar, identificar y elaborar proyectos, asumir una visión integral de los procesos, y en cuanto a la capacidad de aportar recursos propios y contar con organizaciones comunitarias capaces de apropiarse de los proyectos y definir sus propias prioridades.

La propuesta de política de desarrollo rural definida a mediados de 1994, conserva el modelo mencionado e introduce algunos aspectos complementarios como el de reforma agraria, asistencia técnica, construcción de distritos de riego en pequeña escala, una política de crédito, y proyectos puntuales como el de modernización y empleo que buscan crear oportunidades de generación de ingresos y empleo extraprediales, en especial en zonas afectadas por los procesos de apertura.

Aunque el documento Conpes que definió estos aspectos<sup>4</sup> se guía por los criterios de descentralización, sostenibilidad y equidad, y aunque se pretenda una visión integral del desarrollo rural, la manera como estos elementos se aplican en la práctica, hace que el resultado sea una acción gubernamental dispersa y con poca eficiencia en el uso de recursos. Hay todavía una distancia grande entre los postulados y paradigmas teóricos y la práctica de los procesos sociales y políticos en que está involucrado el país y el sector rural.

El nuevo documento de política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino, aprobado en diciembre de 1994, fija las pautas a seguir para beneficiar a los sectores campesinos<sup>5</sup>.

*La misión de la política de desarrollo rural* es lograr el incremento de los ingresos y la calidad de vida de la población rural, su interacción con otros sectores de la economía, la inserción del sector en el proceso de internacionalización y el fortalecimiento de las entidades territoriales y la participación ciudadana. Todo ello debe conducir a un progreso autónomo de la sociedad rural.

Siendo el Fondo DRI el instrumento privilegiado del Sistema Nacional de Cofinanciación para el sector rural, se puede decir que la *Misión del Fondo DRI* es la de asegurar a la población rural en general, y en especial a las áreas de economía campesina, zonas de minifundio, de colonización y de comunidades indígenas, el acceso a los recursos de cofinanciación para la inversión rural en actividades productivas, de comercialización, infraestructura, rehabilitación de cuencas y microcuencas, acueductos, vivienda rural y saneamiento básico. Con ello, se ayuda a crear las condiciones para que la modernización y el cambio social puedan ser procesos autosostenidos en el medio rural.

Para cumplir esa misión, *el Fondo DRI establece como estrategias* fortalecer y profundizar el proceso de descentralización en el sector rural, perfeccionando el sistema de cofinanciación con el fortalecimiento de las UDECO y las Secretarías Departamentales, y la reglamentación de la cofinanciación con las organizaciones campesinas y comunidades rurales organizadas. Para ello, la cofinanciación debe hacerse más eficiente, fortalecer los procesos de planificación, simplificar los procedimientos, mecanismos y condiciones de acceso a los recursos, desarrollar canales de

---

<sup>4</sup> DNP, documento Conpes 008 UDA-Minagricultura, junio 4 de 1993.

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación, Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino. Documento Conpes 2745-DNP: UDA-Minagricultura, Santafé de Bogotá, diciembre 7 de 1994.

comunicación y flujos de información ágiles entre los diferentes niveles del sistema.

## **INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SECTORIAL RELACIONADOS CON LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES.**

El crédito para pequeños agricultores ha sido reestructurado en todos los países andinos a raíz de la apertura con el criterio básico de eliminar los subsidios en las tasas de interés. Sin embargo, la ley agraria de Ecuador prevé tasas de interés diferenciadas en forma selectiva y temporal, y en Colombia se mantiene un diferencial de dos puntos para los créditos a campesinos y el funcionamiento del Fondo de Garantías. En Bolivia se cerró el Banco Agrícola y lo mismo sucedió en Perú con el Banco Agrario<sup>6</sup>, dejando a los pequeños agricultores sin mecanismos formales de crédito generándose formas alternativas con ONG's y crédito informal. El desmonte del crédito de fomento ha afectado significativamente a los agricultores de menores recursos, y como ello ha coincidido con fuertes crisis agrícolas, se ha presentado una cartera morosa de difícil recuperación, que en algunos casos como en Colombia ha conducido a programas de refinanciación o planes de alivio para pequeños productores con el fin de habilitarlos nuevamente.

De otra parte, en Colombia se está avanzando en una política de diversificación de intermediarios financieros para dar más acceso a los pequeños agricultores al crédito, mediante acceso de las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas al redescuento en FINAGRO. Aunque ello está definido como política, aún no se ha practicado por dificultades jurídicas.

Del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) creado en Colombia por la ley 101 de 1993 se benefician los pequeños productores hasta un 40% del valor de los proyectos, el incentivo puede ser hasta de 30% para otros usuarios. El ICR cubre la adecuación de tierras, comercialización (infraestructura y transformación primaria), modernización, avance tecnológico y reconversión tecnológica<sup>7</sup>, y la adquisición de maquinaria y equipo.

La asistencia técnica también ha sido objeto de cambios en los últimos años. En Colombia se implementó un nuevo sistema trasladando a los municipios la obligación de prestarla de manera gratuita a los pequeños productores a través de la Unidades Municipales de Asistencia Técnica, UMATAS. El servicio es cofinanciado por el Fondo DRI con los municipios, pero está desligado del crédito; antes era obligatoria la asistencia técnica en los créditos concedidos por el sistema financiero<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ver Debate Agrario, Análisis y Alternativas, CEPES, No.16. enero-abril de 1993, Lima. Sección especial sobre crédito rural. Igualmente, Javier Alvarado, "Transacciones de tierras y crédito en la pequeña agricultura comercial", Debate Agrario, CEPES, No.20, diciembre 1994, Lima.

<sup>7</sup> Resolución No.25, Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, noviembre 17 de 1994. En Ministerio de Agricultura, Cuatro Meses de Trabajo para Abrirle Campo al Campo, Bogotá, diciembre de 1994.

<sup>8</sup> Absalón Machado C. La experiencia del crédito rural en Colombia. Debate Agrario, No.16, op. cit.

El sector agropecuario en Colombia tema Nacional de Transferencia de Tecnología en el cual se inscriben las ~~UNIDADES DE~~ parte, los Fondos de Fomento que se nutren de recursos parafiscales están obligados a invertir no menos del 40% de sus recursos al avance de la investigación tecnológica, sea directamente o en acuerdos con CORPOICA, entidad encargada de la investigación y la transferencia de tecnología<sup>9</sup>.

En materia de precios no existe en general en la región andina ningún sistema en la actualidad que controle precios de insumos o productos, todos fueron liberados y sometidos a la regulación del mercado. Se exceptúa el mecanismo de las franjas de precios para productos sensibles y subsidiados en el mercado internacional, que operan en la zona andina, con la excepción de Bolivia, y con cubrimientos para diferentes productos en cada país<sup>10</sup>. La armonización de las franjas ha tenido dificultades por diferencias de criterios y políticas en los países, y por las negociaciones hechas en el GATT en cuanto a consolidación de aranceles como el caso dado entre Venezuela y Colombia. Estos acuerdos, sin embargo, enfrentan en la actualidad algunas dificultades.

También se pueden mencionar los acuerdos de absorción de cosechas en Colombia para trigo, cebada, sorgo, soya y aceite de palma, los cuales aseguran un aumento moderado de los precios pagados por los industriales, a lo cual, el gobierno permite que dicho aumento sea descontado del valor de los aranceles que deben cancelar los industriales en las importaciones que realicen.

Uno de los temas que más afectan a los pequeños productores es la liberación del mercado de tierras y agua, como sustituto de los programas de reforma agraria con intervención del Estado. En Perú hay discusiones sobre la creación de un mercado de derechos de agua siguiendo el ejemplo chileno y se han eliminado prácticamente los límites al tamaño de las propiedades menores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), aunque se conservan algunas limitaciones a la venta de tierras adjudicadas por la reforma agraria, así como la declaración de la libertad de las empresas asociativas para elegir el modelo empresarial que más les convenga, lo cual ha disgregado las cooperativas agrarias de trabajadores en pequeñas parcelas individuales<sup>11</sup>. En Colombia se mantiene la prohibición legal de fraccionar las tierras por debajo de la UAF, pero en la realidad ese proceso poco se controla y la proliferación del minifundio es cada vez mayor.

En el Ecuador, la ley agraria establece que las tierras objeto de reforma agraria se venden de contado a 10 años con tasas de interés preferenciales de fomento, y en Colombia la nueva ley de reforma agraria establece un subsidio para la compra de tierras a los pequeños productores del

---

<sup>9</sup> Ver Ministerio de Agricultura, Comisión Nacional Agropecuaria, Avances en el desarrollo de la política de modernización agropecuaria y rural, Santafé de Bogotá, mayo 3 de 1995.

<sup>10</sup> Ver al respecto Walter Ramírez, "Mecanismos de estabilización de precios agropecuarios en Perú, Colombia y Venezuela", CEPES, Debate Agrario, No. 17, diciembre 1993, Lima. Ver también la Decisión 371 del Acuerdo de Cartagena sobre el Sistema Andino de Franjas de Precios.

<sup>11</sup> Ver Guillermo Figallo, "Límites a la compra y venta de tierras", CEPES, Debate Agrario, No.5, enero-marzo 1989.

70% del valor correspondiente a la respectiva UAF; y se establece una línea de crédito para la compra de tierras. La expropiación queda como una alternativa para casos muy especiales de conflictos.

En el caso de adecuación de tierras, el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, CONSUAT, creado por la ley 41 de 1993 en Colombia, definió que los costos de las obras principales de beneficio general (vías y puentes) de los distritos de riego serán pagados en su totalidad por el Estado. En el caso de beneficio privado y obras secundarias el Estado asume el 70%; y las obras de carácter predial las pagan los usuarios en un 70%. En el caso de los pequeños productores, sobre el valor a recuperar se aplica adicionalmente un subsidio del 50%, con lo cual este tipo de productores pagarán en promedio solamente el 20% del valor de las inversiones, los medianos asumen en promedio el 45%. La política fija responsabilidad de los usuarios en el desarrollo de estudios, en la ejecución de obras y en su administración.

En Comercialización, en Colombia, a diferencia del Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia donde se eliminaron las entidades públicas que intervenían en compra de cosechas, se mantuvo el IDEMA como comprador de última instancia para regular los mercados e intervenir comprando físicos en zonas alejadas donde no hay agentes comercializadores, o infraestructura para mercadear los productos. El IDEMA está haciendo su transición hacia una entidad administradora de incentivos y subsidios a la comercialización. Además, se estableció el Fondo EMPRENDER para facilitar la constitución y fortalecimiento de empresas comercializadoras y de transformación básica agroindustrial, donde el gobierno actúa como accionista con capital de riesgo, hasta un 49% del capital, lo cual beneficia especialmente a pequeños y medianos productores.

Una de las políticas de mayor influencia en la evolución de la agricultura en los países andinos ha sido la desregulación del Estado, concretada en la modernización de los aparatos estatales. El desarrollo institucional ha conducido a cambiar la fisonomía de las entidades gubernamentales: algunas han desaparecido, otras se transformaron y aparecieron nuevas entidades. El cambio institucional ha sido muy acelerado en el área andina, y quizás Colombia es la mejor muestra de ello. El problema de ese cambio ha sido el desfase que se produjo en la prestación de servicios al sector agropecuario porque no se hizo una planificación, y muchos cambios fueron radicales generando espacios vacíos y des-institucionalización. Los instrumentos que tuvieron mayores traumatismos han sido la investigación, el crédito, la transferencia de tecnología y la intervención del Estado en la comercialización. Con ello se ha afectado seriamente el desarrollo de la actividad agropecuaria<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En el caso colombiano una buena recopilación de los cambios normativos se encuentra en las Memorias del Ministro de Agricultura 1993, 1994; en SAG-Ministerio de Agricultura: Legislación Agraria 1994. También hay información útil sobre los cambios más recientes en Ministerio de Agricultura, Cuatro meses de Trabajo. Para Abrirle Campo al Campo, op. cit; y en las Memorias del Ministro correspondientes a 1994-1995.

## **PROGRAMAS ESPECIALES DE DESARROLLO RURAL Y ROL DE LAS ONG'S EN DESARROLLO SOSTENIBLE.**

### **Programas Especiales**

Se han establecido una serie de programas especiales en el sector agropecuario, relacionados más con los pequeños productores que con el resto de los actores sociales del agro. Los principales programas en Colombia son:

- Se promoverá y brindará apoyo a proyectos regionales de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero que sean concebidos como Distritos Agroindustriales, que incluyan servicios y actividades complementarios, como procesamiento, mercadeo y servicios productivos especializados. Esta idea no ha sido implementada y aún no existe una entidad que la lidere.
- Por otra parte, para la creación de ventajas competitivas se redefinirá un conjunto pequeño de productos que se consideraran como Cultivos de Interés Estratégico Nacional, para impulsar la modernización rural y el desarrollo empresarial campesino.
- Para corregir problemas críticos de desempleo e ingresos, se está adelantando un Plan de Empleo de Emergencia Rural con carácter temporal, para zonas afectadas por la crisis y la apertura.
- Para contribuir a generar ingresos y empleo extraprediales, se permite que pequeños empresarios rurales accedan a los recursos y programas del Plan Nacional de la Microempresa, aspecto que todavía está en proceso para ponerse en práctica.
- Se ha puesto en marcha el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo, PDA, el cual se orienta a prevenir la expansión de los cultivos ilícitos, y reducir en forma sistemática su área en zonas de economía campesina e indígena. Se pretende generar allí alternativas lícitas, rentables y ambientalmente viables, y fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para la planeación, gestión e instrumentación de planes locales de desarrollo y fortalecer los espacios y mecanismos de participación y concertación con las comunidades.

### **Rol de las ONG's**

Es difícil generalizar el rol de las ONGs en los países del Grupo Andino, dada la diversidad de procesos históricos de organización de la sociedad civil, de contextos y de relaciones entre el Estado y los sectores privados. Los procesos de apertura y de internacionalización de las economías han cambiado las reglas del juego de las relaciones público-privadas, y las ONG's han estado sometidas a cambios muy significativos que las están obligado a reestructurar sus procesos

y organización.

Uno de los procesos más evidentes ha sido la tendencia a la contratación entre las ONG's y el Estado, en entrega de servicios, transferencia de tecnología y más recientemente en programas de desarrollo sostenible. Los grupos consultivos, la subcontratación, la apertura de espacios locales para el trabajo de las ONG's con los entes territoriales, la disminución de apoyos financieros externos, la incursión más decidida en programas de sostenibilidad donde aparecen recursos importantes, y la dificultad de manejar las nuevas relaciones con el Estado frente a sus propuestas de contratación, son los temas de actualidad en la subregión andina en relación con las ONG's.

Si los procesos que se presentan en Colombia en relación con las ONG's y el desarrollo sostenible se toman como muestra de la problemática en la región andina, se puede configurar una lista de aspectos para analizar el rol de las ONG's en ese desarrollo:

- Existe un divorcio entre las políticas de desarrollo sostenible de corte gubernamental (cuando ellas existen) y los planteamientos que tienen las ONG's al respecto.
- Se da un acercamiento entre las ONG's que trabajan el tema a nivel local con las entidades municipales, como consecuencia de los procesos de descentralización, lo cual ayuda a llenar los vacíos de las políticas.
- La participación en proyectos de desarrollo sostenible pasa por la crítica del modelo tecnológico vigente.
- Las acciones de investigación, transferencia de tecnología y capacitación que hacen las ONG's en desarrollo sostenible son muy diversas y fragmentadas; se generan repeticiones por falta de coordinación y comunicación y los resultados e impactos son difíciles de medir y apreciar.
- Existe una relación difícil entre el Estado y las ONG's por falta de credibilidad entre unos y otros, por la poca flexibilidad de muchas organizaciones para entrar en nuevos tratos con el Estado, por personalismos y liderazgos mal entendidos, por críticas del Estado a la calidad de los servicios y la profesionalidad de las ONG's, etcétera.

Resulta claro que las ONG's deben superar todavía muchos escollos internos y externos para llegar a establecer relaciones eficientes con los organismos gubernamentales para el desarrollo sostenible. Deben ganar ventajas competitivas en la prestación de algunos servicios y en la ejecución de programas conjuntos con el Estado para que su proyección tenga un mayor impacto. Algunos especialistas en estos temas indican claramente que las ONG's tienen mucho que aportar y ganar, tanto en el fortalecimiento de las organizaciones campesinas locales, como en la

democratización y uso sostenible de los recursos naturales<sup>13</sup>.

Un ejemplo del trabajo de ONG' es la propuesta que desarrolla la Maestría en Desarrollo Sostenible de Sistemas Agrarios de la Universidad Javeriana de Colombia, junto con el Centro para la Investigación en Sistemas Agropecuarios Sostenibles, CIPAV, y el Instituto Mayor Campesino IMCA. Las tres entidades trabajan unidas en capacitación de campesinos y funcionarios, organización comunitaria; generación y transferencia de tecnología en producción y gestión empresarial colectiva, investigación socioeconómica, ambiental y tecnológica; y manejo de recursos naturales en diversos contextos<sup>14</sup>.

Como el anterior, se pueden mencionar en Colombia otros trabajos de ONG's como: 1) la Corporación Suna Hisca en manejo de suelos y agricultura orgánica (exportación de café orgánico), manejo de aguas, educación ambiental y capacitación; 2) la Corporación Penca de Sábila, en manejo integral de la Serranía de Abibe en concertación con una comunidad indígena y proyectos de agroecología; 3) el desarrollo de proyectos cooperativos para el desarrollo sostenible que realiza la Asociación para el Desarrollo Campesino en el sur del país; 4) el sistema de silvoagricultura del Centro de Investigación y Servicios Comunitarios CISEC en laderas erosionadas; 5) los trabajos de la Red Nacional de Cooperación para el Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, RENORDE. En todos los países andinos existen numerosos ejemplos de éstos, que complementan o sustituyen las acciones del Estado, o son una respuesta alternativa a las mismas políticas que van en sentido contrario.

En el Perú, la definición de una agricultura andina como alternativa a la agricultura comercial convencional, con su experiencia en la microcuenca del río Shitamalca en la Sierra, liderada por el Centro Ideas (una ONG), es otra muestra de los espacios que estas entidades se han ido abriendo en comunidades campesinas<sup>15</sup>.

## **EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES**

En todas las políticas de ajuste realizadas en los países andinos se ha presentado una crisis de producción y rentabilidad que ha afectado más intensamente a los bienes transables en relación con los no transables que provienen de economías campesinas; aunque ello es diferenciado por países y tipo de productos. En todos los países han caído los precios reales y los ingresos de los

---

<sup>13</sup> Ver al respecto: Anthony J. Bebbington et al, *Fragile Lands, fragile organizations: indian organization and the politics of sustainability in Ecuador*. Overseas Development Institute, 1992.

<sup>14</sup> La Maestría en Desarrollo Sostenible de Sistemas Agrarios y una Experiencia de Campo, en Cuadernos Mundos Rurales No.2, América Latina. Experiencias de Desarrollo Rural Sostenible (1), Brasil- Colombia- Perú. Santiago de Chile, noviembre 1994.

<sup>15</sup> Cuadernos Mundos Rurales, op. cit.

productores por la apertura<sup>16</sup>. Las franjas de precios han protegido más a los agricultores comerciales que a los pequeños que producen bienes no transables y perecederos, excepto algunos cereales. De alguna manera, ello ha ido generando condiciones que estimulan los cultivos ilícitos (coca, amapola y marihuana) los cuales conducen a la destrucción de selva y bosque con efectos graves para la sostenibilidad de la agricultura en sistema agroecológicos frágiles.

En Colombia se estima que hay sembradas entre 40.000 y 50.000 hectáreas de coca y por lo menos 40.000 de amapola, de los cuales derivan sus ingresos cerca de 200.000 agricultores desplazados de otras regiones y estimulados por la rentabilidad que ello genera; aunque es conocido que son los comerciantes los que más se lucran. Estos desplazamientos también están relacionados con la poca efectividad de las políticas y sus instrumentos para garantizar a los pequeños agricultores un ingreso estable y mejores condiciones de vida.

El aumento de cultivos ilícitos, o narcocultivos, ha destruido importantes recursos naturales. En el caso de la amapola, que se cultiva en zonas altas, la destrucción es mayor porque afecta bosques que sostienen las fuentes de agua que bajan de las montañas. El daño es muy grande, y ha medida que se ha acentuado la represión de las autoridades destruyendo con glifosato los cultivos a través de fumigación aérea, los campesinos y cultivadores de coca y amapola en Colombia simplemente han duplicado las áreas cultivadas, desplazándose temporalmente más al interior de la selva para sustituir las áreas que se destruyen, ampliando el problema a zonas aledañas.

El proceso de la fumigación equivale como dice Molano, a correr la frontera agrícola en la misma proporción en que se afecta la oferta de coca. Ello favorece la potrerización donde hoy se fumiga, no solo porque el colono se ubica más adelante sino porque muchos venden su finca para financiar un nuevo cultivo. La fumigación, dice Molano<sup>17</sup>, "destruye la Amazonia, fortalece la potrerización y la concentración de la tierra y sostiene el precio de la coca a niveles rentables. El pato lo paga la selva que destruyen los colonos sacados por la fumigación". El autor mencionado describe así ese proceso:

*"La estadística de fumigación no tomó en cuenta las soluciones que han encontrado los cultivadores para defenderse y sostener su prosperidad: el soqueo, la apertura de nuevas chagras en la selva, para no hablar de la pintoresca fumigación preventiva con agua de panela. Cuentan que tan pronto pasa la avioneta fumigando, los colonos soquean rápidamente las matas para evitar que el veneno llegue al tronco central; y así, a la vuelta*

---

<sup>16</sup> Para Colombia ver Ministerio de Agricultura, La crisis de rentabilidad, Boletín de Coyuntura No.2, mayo de 1994; y Memorias del Ministro de Agricultura 1993 y 1994. Para Perú, Javier Escobal, "Impacto de las políticas de ajuste sobre la pequeña agricultura", CEPES, Debate Agrario No.20, op. cit. Para Ecuador, Luciano Martínez, Rafael Urriola, "Impacto del ajuste en el agro ecuatoriano", Debate Agrario No.20, op. cit. Para Venezuela, Walter Ramírez, "Mecanismos de estabilización de precios agropecuarios en Perú, Colombia y Venezuela", Debate Agrario No.17, diciembre 1993.

<sup>17</sup> Alfredo Molano, "Pasar de agache", Revista Cambio 16, mayo 1-8 de 1995; Santafé de Bogotá.

resultan beneficiados los latifundistas y comerciantes enriquecidos"<sup>19</sup>.

Por otra parte, en Perú y Colombia el *proceso tecnológico* ha sufrido un golpe duro. En Colombia por el desmonte radical y no planificado de la asistencia técnica que antes prestaba el ICA y que fue trasladado a los municipios sin que éstos estuvieran preparados para ello. Pero además porque aumentó el precio de los fertilizantes que antes se subsidiaban, pese a la libertad de importaciones; lo cual frente a la caída de los precios reales de los productos ha hecho disminuir el uso de éstos insumos, afectando la calidad del recurso tierra y la productividad.

Cuando se habla de los pequeños es importante tener en cuenta que no es tan importante el tamaño de la propiedad sino la intensidad de uso del suelo y la productividad para explicar las diferencias de productividad entre regiones o parcelas<sup>20</sup>. Por ello, los recursos cuya calidad es más urgente conservar y desarrollar en las economías campesinas son la tierra y la semilla.

También conviene señalar que el desarrollo tecnológico tradicional, estimulado por políticas sectoriales y la presión de los agricultores por mejores precios, ha creado problemas de compactación de suelos con efectos graves sobre rendimientos, los costos de producción y el mal uso del agua, que a veces escasea en muchas regiones. Este es un problema que puede resolverse usando labranza profunda con arado de cincel. El patrón tecnológico ha estimulado a los pequeños y medianos agricultores a usar maquinaria, en especial en tierras planas, con los mismos efectos, en lugar de acudir a la tracción animal. La solución no está en subir los precios de los productos sino en reducir radicalmente los costos de producción con un "manejo inteligente del suelo, siembra de precisión, abonos verdes, materia orgánica y aprovechamiento de las aguas lluvias"<sup>21</sup>

La transferencia de tecnología realizada por las UMATAS de los municipios, mientras no lleve incluida conceptos de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, tendrá pocos efectos sobre la naturaleza. Esos conceptos todavía no se manejan adecuadamente y los programas de promoción y capacitación de las organizaciones rurales son débiles como para pensar que pueden contrarrestar en el corto y mediano plazo la cultura destructiva de los recursos naturales. Sin embargo los ejemplos que se mencionaron de trabajos de las ONG's son complementos importantes en el proceso de inducir un cambio en la cultura agropecuaria.

El análisis que hace Escobal para el Perú, muestra que en zonas cercanas a fuentes de recursos naturales, los hogares rurales afectados por la crisis y las políticas de *desregulación de precios y crédito*, se han desplazado a otras actividades como en las riberas del río Napo donde se

---

<sup>19</sup> Ricardo Vargas M, Jackeline Barragán R. Desarrollo alternativo en Colombia: pautas para una redefinición política. En Drogas, poder y región en Colombia, Impactos locales y conflictos 2. Ricardo Vargas (Compilador). Cinep. Santafé de Bogotá, 1994.

<sup>20</sup> Ver al respecto Javier Iguíñiz, "Desarrollo nacional, agro campesino y ajuste en el Perú". CEPES, Debate Agrario No. 20, op. cit.

<sup>21</sup> Conferencia de Carlos Brigard, Foro Agropecuario de la Costa, Barranquilla, junio 9 de 1995.

*en pocos meses, están de nuevo en producción. Dicen también que arrancan la hoja y la procesan sin más ni más, devolviendo -chancean- el glifosato a los gringos.*

*Lo más grave de la fumigación es, sin duda, la tala de la selva para hacer nuevas chagras. Es la resiembra. El colono sabe que la fumigación al deprimir la oferta, eleva el precio, y se prepara para esto; calcula que lo perdido por la fumigación lo recupera abriendo otro cocal. Pero además, las lecciones dejadas por los programas de erradicación y sustitución, su fina percepción de la psicología de las autoridades competentes, y su tenaz sentido de supervivencia le indican que debe separarse de sus vecinos y meterse en el centro de la selva para hacer más difícil y más costosa una nueva fumigación; que debe dejar entre cultivo y cultivo una barrera de árboles. Y que debe hacerlo sin levantar escama".*

También hay aspectos que en mínima parte contrarrestan esa destrucción de los recursos naturales en el caso solamente de los pequeños productores, como aquel en que las guerrillas "obligan a los campesinos a cultivar alimentos al lado de la coca y dictan normas de protección ambiental como la veda de la pesca durante el desove o la limitación a la tala de bosque"<sup>18</sup>

Sería muy simplista decir que la carencia de una reforma agraria estructural, como la definía Antonio García, y de políticas de estímulo a la agricultura que generen condiciones para que los campesinos se dediquen a explotar sus tierras en condiciones rentables y estables sin necesidad de sentirse jalonados por las ilusiones de los narcocultivos, es lo que ha conducido a esa enorme destrucción de los recursos naturales. Es simplista porque el problema no es sólo de política agraria, sino también de política macroeconómica, de política internacional, y de la concepción que sobre el problema tienen los Estados Unidos en particular, que han considerado tradicionalmente que el problema es la producción y no el consumo.

En Perú y Bolivia es también claro que las políticas sectoriales y macroeconómicas que han conducido a disminuir la rentabilidad de productos tradicionales como el maíz y el arroz en la ceja de selva, han estimulado el cultivo de coca y el proceso descrito.

En el documento de Lineamientos de Políticas para el Desarrollo Alternativo expedido por el gobierno colombiano, se busca contribuir al desarrollo de las zonas de pequeña producción de cultivos ilícitos, a través de la reducción progresiva de esos cultivos y el establecimiento de bases para un desarrollo local y regional en el que los planes y proyectos respondan a criterios de sostenibilidad, competitividad productiva y rentabilidad económica. Pero como lo indican dos investigadores "La reducción de los cultivos ilícitos como pauta definidora del éxito de los programas alternativos en zonas altamente frágiles, no dejará de ser una victoria pírrica o moral, si no se revierte el carácter depredador de la acción colonizadora con fines de renta, de la cual

---

<sup>18</sup> Alejandro Reyes P. La erradicación de cultivos: un laberinto. Análisis Político, No.24, enero-abril de 1995. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

proyecto tiene o no impacto negativo en los recursos naturales.

No es muy claro el efecto de la *disminución del crédito de fomento* sobre los recursos naturales, dado que éste tiende a ser sustituido por mecanismos no formales o por ONG's como lo describe Rivas para Bolivia<sup>23</sup>, o cajas rurales en Perú, incluso en Colombia donde subsiste la Caja Agraria como principal intermediario financiero para pequeños productores hay varias ONG's dedicadas a otorgar crédito rural, siendo notorio el ejemplo de Corposol en el centro del país.

En Colombia la decisión de constituir Reservas Campesinas (ley 160 de 1994 sobre reforma agraria) en zonas agroecológicas frágiles, en especial zonas de colonización, es una idea interesante a futuro, si logra combinarse con criterios de sostenibilidad. Lo mismo podría decirse del efecto que puede tener la creación de una policía medioambiental para hacer presencia en parques naturales y zonas de reserva, iniciativa del Ministerio del Medio Ambiente.

Todas las políticas sectoriales y macroeconómicas que en alguna medida han estimulado la ganaderización y praderización en casi todos los países, son en general negativas para los recursos naturales. Lo mismo podría decirse de las políticas que conducen a la especialización de la pequeña agricultura en lugar de los policultivos.

---

<sup>23</sup> Hugo Rivas, "Financiamiento rural en Bolivia", CEPES, Debate Agrario No.16, enero-abril de 1993.

dedicaron a intensificar la pesca y la caza afectando los recursos naturales. Ello les ha permitido mantener su rentabilidad por el aumento de precios del pescado. Esta válvula de escape, o reprimarización de corto plazo, hace gran daño a los recursos en zonas de selva.

En el caso del Ecuador se ha visto que antes que aumentar el autoconsumo en las fincas pequeñas, las políticas han conducido a incrementar la venta de productos, lo que implica una mayor especialización, y por tanto un uso más intensivo de tierras ya de por sí deterioradas. El recurso tierra resulta así afectado.

Podría decirse que las políticas de estímulo, a través de *subsidios* a la adecuación de tierras en Colombia, pueden mejorar el uso del agua y la tierra con un sentido de sostenibilidad, dado que las comunidades han ido ganando conciencia ecológica a través del trabajo de los Cabildos Verdes en los Municipios (ONG's). En el mismo sentido, las nuevas reglamentaciones que establece la legislación ambiental en Colombia para proyectos de inversión como los que cofinancia el Fondo DRI, pueden conducir en el inmediato futuro a un mejor manejo y conservación de los recursos naturales, en la medida que las comunidades son las que tienen que identificar y priorizar sus proyectos a través de los Consejos Municipales de Desarrollo rural. Ello se refiere a la licencia ambiental, al diagnóstico ambiental de alternativas y a los estudios de impacto ambiental<sup>22</sup>.

De otro lado, los subsidios otorgados a los pequeños productores para compra de tierras, pueden aliviar la presión por el uso de recursos naturales, en la medida que amplíen el tamaño de las explotaciones y permitan un mayor acceso a la tierra, con lo cual se disminuiría la presión en zonas de colonización. Ello dependerá de la intensidad de la activación del mercado de tierras al interior de la frontera incorporada.

*Los programas de desarrollo rural* en Colombia tienen un componente de manejo de microcuencas y control de inundaciones, los cuales son cofinanciados con los municipios, y tienen efectos positivos sobre la conservación de recursos y fuentes de agua, en la medida que se evitan escorrentías que arrasan con las capas superficiales del suelo. Lo mismo puede decirse de componente de electrificación rural que cofinancia el DRI, pues permite la sustitución de fuentes de energía para labores domésticas, disminuyendo el uso de leña en comunidades pobres.

En los proyectos que cofinancia el Fondo DRI en Colombia se puede observar que los impactos negativos sobre los recursos naturales, sea en vías, acueductos, comercialización, manejo de cuencas, asistencia técnica, etcétera, no se producen por las políticas en sí de desarrollo rural, sino más bien por la forma como se diseñan los proyectos, el control y seguimiento que se hace sin una función de planeación y fomento, el grado de participación de la comunidad en todo el proceso y el control social de los proyectos. Estos son los aspectos que definen finalmente si un

---

<sup>22</sup> Ver Fondo DRI, Normatividad Ambiental por Subprogramas. En especial el decreto 1753 (agosto 3 de 1994), que reglamenta artículos de la ley 99 de 1993. Santafé de Bogotá, 1994.



Seminario regional  
de sistemas de pro  
sostenibles para e  
en los andes con  
1996