

# Capítulo 1.

## La agricultura familiar y la política pública en la coyuntura de la pandemia en Colombia

Julián Augusto Vivas  
Liliana Vargas

Tanto las movilizaciones sociales como las condiciones globales producidas por la pandemia de la Covid-19 han puesto en escena el importante papel de la agricultura familiar en la sociedad colombiana. Al mismo tiempo, han mostrado los enormes desafíos institucionales en la construcción de una política pública diferencial para la Agricultura Campesina Familiar y Étnica Comunitaria (ACFEC) en el país. El presente artículo recoge los principales hallazgos del *Informe país sobre la situación de la Agricultura Campesina, Familiar y Étnica Comunitaria*, elaborado por la Red Nacional de Agricultura Campesina Familiar y Étnica Comunitaria (RENAF) para la Iniciativa Basada en Compromisos de Agricultura Familiar para América Latina y el Caribe (CBI AF), perteneciente a la International Land Coalition. Con este informe de tipo descriptivo se buscó realizar un recuento de los principales cambios normativos e institucionales posteriores a la expedición de la Resolución 464 de 2017 y a los cambios que se producen en el contexto de la pandemia causada por la Covid-19. El análisis de estos cambios se elabora de acuerdo con algunos de los indicadores propuestos por el Plan de Acción del Decenio de la Agricultura Familiar y se soporta en la revisión de una amplia base de fuentes documentales entre las que se encuentran las estadísticas oficiales más recientes, con las que se pueden empezar a entrever, hasta ahora, la compleja realidad de la ACFEC. Las conclusiones señalan que, el paulatino proceso de visibilización del papel económico, ambiental y cultural de la agricultura familiar en Colombia dentro de la agenda de política pública del país, ha estado condicionada por la permanencia de históricos obstáculos que imponen retos futuros a la movilización social y en general a la sociedad colombiana.

## **Abstract**

Both the social mobilization and the global conditions generated by the Covid-19 pandemic have once again highlighted the important role of family farming in Colombian society. But at the same time, they have shown the enormous institutional challenges in the construction of a differential public policy for Family and Ethnic Community Farming - acfec in the country. This article presents the main findings of the Country Report on the situation of Peasant, Family and Ethnic Community Agriculture prepared by the National Network of Peasant, Family and Ethnic Community Agriculture - renaf for the Commitment-Based Initiative on Family Farming for Latin America and the Caribbean - cbi af - belonging to the International Land Coalition. This report sought to conduct an account of the main regulatory and institutional changes subsequent to the issuance of Resolution 464 of 2017 and especially the changes occurring in the context of the pandemic caused by Covid-19. The analysis of these changes is made according to some of the indicators proposed by the Decade of Family Farming Action Plan and is supported by a broad base of documentary sources within which are the most recent official statistics, with which we can begin to glimpse, so far, the complex reality of peasant, family and ethnic community agriculture in Colombia. The conclusions point out that the gradual process of making the economic, environmental and cultural role of family farming in Colombia visible in the country's public policy agenda has been conditioned by the persistence of historical obstacles that pose future challenges for social mobilization and Colombian society in general.

## **Keywords**

Family farming, Public policy, Covid-19, Territorial rural development, Participation and advocacy.

## **¿Cómo citar este capítulo? / How to cite this chapter?**

Vivas, J. A., & Vargas, L. (2025). La agricultura familiar y la política pública en la coyuntura de la pandemia en Colombia. En A. Angarita Leiton & R. D. Ortiz Morales (Comps.), *Agricultura campesina familiar, étnica y comunitaria - ACFEC: Aportes desde la investigación y la agroecología en Colombia* (pp.29-45). Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO. <https://doi.org/10.26620/uniminuto/978-958-763-761-8.cap.1>

## Introducción

Las coyunturas internas y externas, en las que se encuentra el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP o el llamado del 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Resolución 66/222), han permitido un paulatino posicionamiento de la (ACFEC) en la agenda pública del país.

En este mismo contexto, la Resolución 464 de 2017 de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC), que propone que “en el año 2038 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”, ha sido el punto de partida para la construcción de una política pública incluyente del campesinado en Colombia. La resolución surgió tras un proceso de cinco años de incidencia desarrollado por varias organizaciones sociales del país, con el que se logró, de manera participativa y durante el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, construir unos lineamientos generales de política pública para la ACFC que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) de Colombia acoge como resolución ministerial.

Sin embargo, con la llegada del Gobierno de Iván Duque Márquez, totalmente en contra del proceso de negociación de la paz con las FARC-EP, se tornan visibles las profundas tensiones económicas y sociales que se generan entre los principios de respeto a la vida, aprovechamiento sostenible de la diversidad, justicia, y equidad social propuestos por las organizaciones sociales rurales a través de la Resolución 464. Sumado a esto, la inercia del histórico marginamiento del campesinado colombiano y un modelo de desarrollo que ha privilegiado a la gran propiedad y al sistema agroalimentario corporativo.

Estas tensiones se dieron en un contexto de estigmatización, persecución y violencia armada, cuya principal forma de victimización recayó sobre líderes y lideresas de la ACFEC vinculados en su mayoría a procesos de “defensa colectiva de derechos a la tierra y sus recursos naturales, al ambiente, a la autodeterminación y a la alimentación, entre otros, en zonas de riqueza natural” (¿Por qué nos quieren matar?, 2020). De los líderes asesinados en 2020, un 28 % se identifica como campesino, un 37 % como indígena, un 10 % era líder comunal y 6 % afrodescendientes (Líderes sociales y defensores de Derechos Humanos asesinados en 2020, Indepaz, 2020).

A este contexto se suma la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 en 2020, y en países de América Latina y el Caribe, según lo argumentan la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), la emergencia sanitaria tuvo efectos sobre todas las actividades del sistema agroalimentario, especialmente, sobre los procesos de transporte, comercialización, distribución y consumo. Todo ello aumentó la presión sobre los niveles de pobreza rural, el bienestar de la población campesina y la seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, sin embargo, abrió la oportunidad para una expansión de los circuitos cortos de comercialización, así como el uso de TIC y plataformas digitales, entre otras estrategias para acercar la oferta a la demanda, minimizar los riesgos de contagio y asegurar los ingresos de los productores.

Las recientes movilizaciones campesinas (paros agrarios) en Colombia, fundamentadas en el argumento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional en razón a su histórico marginamiento económico y político, respaldadas también por la declaración de la ONU (2018) sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, la Corte Suprema de Justicia falló, en este mismo año, a favor de un reconocimiento del campesinado para el país.

En este contexto adverso, y a pesar de la negativa del Gobierno colombiano de ese momento, de votar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, aprobada por la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el trabajo articulado de organizaciones campesinas e indígenas del país ha logrado avances en el reconocimiento del mismo a través de la movilización y la incidencia política.

En 2022, con la elección del nuevo Gobierno (Gustavo Petro y Francia Márquez), se genera un ambiente de mayor apertura y se formaliza el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional mediante el acto legislativo 01 de 2023 que modifica el artículo 64 de la Constitución de 1991. El 24 de junio del 2024 se firma el Decreto 0780, que reconoce la figura de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM) como espacio de territorialidad campesina, y en 2024 se firmaron la Resolución 175 del MADR que modifica la resolución 464 de 2017, en la que se incorpora la denominación para Colombia de "Agricultura Campesina Familiar, Étnica y Comunitaria – ACFEC", explicitando la participación de las comunidades étnicas en esta categoría, también se reconfigura y formaliza la mesa ampliada para la ACFEC como la instancia de gobernanza de la resolución y la Resolu-

ción 0331 por la cual se adopta la política pública de agroecología en el país, en cuyo contenido refiere como población participante directa a la AC FEC.

La necesidad de una política diferencial para el campesinado se torna más acuciante en momentos en los que la pandemia por la COVID-19 puso en evidencia las grandes vulnerabilidades del sistema agroalimentario (Alianza Universitaria por el Derecho Humano a la alimentación Adecuada, 2020). Efectivamente, los cambios de la geopolítica global que se vienen produciendo desde hace varios años y que se expresaron a partir del 2020, a través de una drástica movida de la tasa de cambio, los efectos económicos y sociales generados por la pandemia, la agudización de las guerras y los conflictos armados, así como la subida de los precios de los agroinsumos o del costo de los fletes (tan determinantes en la producción agropecuaria), dejaron entrever la gran dependencia alimentaria y energética, así como la vulnerabilidad del sistema agroalimentario del país.

Acá se presenta un contexto amplio sobre las políticas públicas para la categoría de AC FEC en Colombia, con el cual se pretende ofrecer información para abrir el debate e inspirar a académicos, profesionales, organizaciones e institucionalidad a continuar profundizando, investigando y develando información que permita enriquecer el trabajo en esta línea. El proceso metodológico con el cual se ha construido el informe corresponde a un ejercicio de revisión de fuentes, así como de entrevistas con informantes clave, lo que ha permitido recabar información que se ha organizado por categorías según su relevancia.

Es importante aclarar que, aunque en la actualidad la denominación formal es la AC FEC, en algunos apartados se empleará la denominación de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC), esto debido a que para el contexto, momento y disposiciones normativas será la que aplica.

## **Resultados, análisis y discusión**

### ***La tierra y el campesino***

Los intersticios que se empiezan a abrir para el reconocimiento de la AC FEC tendrán que soportarse en una óptica sistémica y estructural del problema agrario y rural en Colombia, debido a que la visión del campesino como un sujeto residual del proceso de modernización se refuerza a partir de las reformas neoliberales de los años noventa. Bajo estas nuevas reformas se debilita la institucionalidad del sector público agropecuario, se crean una serie de mecanismos para la estabilización de las inversiones privadas en el campo y se reduce la posibilidad de una política diferencial hacia el campesina-

do. El Fajardo (2014) invita a trabajar en esta vía, así como Machado *et al.* (2013), quienes ofrecen una perspectiva en este mismo contexto.

La continuidad del paradigma neoliberal se evidencia en los años recientes a través de los tratados de libre comercio con los que Colombia se inserta al mercado mundial a través de las economías primario exportadoras (Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2012), a través de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRES) (Ley 1776 de 2016), con las que se entregan tierras baldías para el desarrollo de proyectos agroindustriales por particulares, o a través del Programa de Apoyo a Alianzas Productivas (Decretos 2101 de 2003 y 3467 de 2007), con las que se promueve, en los territorios, la participación de pequeños y medianos productores en proyectos agroindustriales y cultivos de tardío rendimiento, en detrimento de la AC FEC que tradicionalmente han venido desarrollando.

Como correlato de esta política agraria que se centra en generar incentivos a la agroindustria se encuentra una estructura agraria basada en el latifundio. Esta estructura agraria concentrada se caracteriza por una marcada polaridad alrededor de dos formas de tenencia. En Colombia, el 97 % de los propietarios tiene el 24 % de la tierra, mientras el 0,4 % de los propietarios tienen el 61 % de la tierra (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC] y Corporación colombiana de investigación agropecuaria [Corpoica], 2002). El Censo Nacional Agropecuario (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2016) evidencia que el 1 % de los terrenos agropecuarios de gran tamaño en el país (>200 ha) ocupan cerca del 78 % del área de las unidades agrícolas existentes (OXFAM, 2017), cifras confirmadas mediante la información catastral que permite ver la continuada fragmentación de la tierra en microfundios (64,5 %) y minifundios (17,4 %), aspecto que contrasta con la acumulación de latifundios (1,04 %) en un bajo porcentaje de personas propietarias de la tierra.

Junto a esta estructura agraria bimodal persisten conflictos en el uso de la tierra. Colombia es uno de los países latinoamericanos con menor cantidad de suelos arables, cerca del 4 % son territorios mecanizables, pero dedicados en su mayoría a la ganadería extensiva. A comienzos de este siglo, las actividades agrícolas utilizaban el 3,6 % del total de tierra apta para la agricultura, mientras que cerca del 36,7 % se dedican a pastos (IGAC y Corpoica, 2002).

El enfoque de distribución de tierra centrado en el mercado, y consignado en el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (Ley 160/94) promulgada dentro del reformismo neoliberal, fue inútil en su esfuerzo de frenar la concentración latifundista que caracteriza a la estructura agraria bimodal, con todas sus consecuencias económicas y políticas sobre la AC FEC.

En este sentido, en 2011, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Informe de Desarrollo Humano titulado *Colombia Rural. Razones para la esperanza*, realizó una comparación entre la concentración de la tierra, medido por el indicador de Gini, y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (2010) por países. Allí encontró una correlación inversa entre los mayores niveles de concentración de la propiedad y los diferentes indicadores de desarrollo que componen el IDH para una muestra de más de 30 países de América Latina, Europa y Asia (PNUD, 2011).

Vista históricamente, esta correlación expresa procesos violentos de expropiación, la consecuente desorganización o destrucción de los sistemas agrícolas tradicionales y la conformación de una estructura agraria que subordina a la población campesina, indígena y afrodescendiente en un proyecto de nación excluyente.

Estos procesos se refuerzan y actualizan hoy para evidenciar la fuerte relación entre el poder político ligado a la gran propiedad y la situación del campesinado. Como muestra de la vigencia de esta relación, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del 2019 revela en detalle las condiciones socioeconómicas del campesinado colombiano. Según esta encuesta, los hogares campesinos tienen una mayor proporción de privaciones que el resto de los hogares del país, lo que se ratifica visto a partir del nivel departamental, en donde la proporción de hogares campesinos en pobreza multidimensional superan al total nacional.

Dentro de los indicadores con mayor incidencia en las zonas rurales del país se encuentran el trabajo informal, el bajo logro educativo, la falta de acceso a servicio de acueducto y alcantarillado, los problemas de vivienda, el analfabetismo, el desempleo y el bajo acceso a servicios de salud. Adicionalmente, los problemas de inseguridad alimentaria son también graves en la población colombiana y, paradójicamente, tienen mayor incidencia en la población rural.

Estas problemáticas han tendido a agravarse a partir de los efectos económicos generados por la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 y las medidas para contenerla. Según el Boletín de Coyuntura del Abastecimiento Alimentario en los territorios Rurales de Colombia, realizado durante los primeros meses de la llegada del virus al país, el 87 % de los productores manifestó enfrentar uno o varios de los múltiples impactos que afectaron la producción agropecuaria y el abastecimiento de alimentos (FAO y CEPAL, 2020).

En este contexto de crisis, el Gobierno de ese entonces declaró un estado de excepción que le otorgó un poder discrecional para gobernar sin recurrir al

Congreso a través de la expedición de una serie de decretos con fuerza de ley.<sup>1</sup> Los decretos expedidos por el MADR buscaron responder a la coyuntura a través de dos vías. En primer lugar, un grupo de medidas centradas en la liquidez financiera del sector agropecuario buscaron contrarrestar los efectos económicos de la pandemia a través de acciones contra cíclicas.

Otro conjunto de medidas (Decretos 471 y 486 de 2020) se tomaron teniendo en cuenta la volatilidad del dólar y la necesidad de evitar prácticas especulativas. Dentro de estos, el más notorio fue el decreto a través del cual se buscaba vigilar los precios de los fertilizantes, plaguicidas, medicamentos veterinarios, productos biológicos de uso pecuario y alimentos para animales a través de la obligación de los importadores y comercializadores de informar periódicamente al MADR todo cambio en el nivel de precios al consumidor.

Esta aplicación del régimen de libertad vigilada significaba una ruptura del principio de liberación del mercado que se estableció sobre los insumos agrícolas de carácter genérico a partir de la década de los años noventa, y del cual se construyen prácticas monopólicas sobre el mercado de insumos agrícolas. Tres meses después de expedido este decreto, la Superintendencia de Industria y Comercio abrió una investigación sobre más de 200 empresas comercializadoras por el ocultamiento de la información relacionada con los precios al consumidor (*Semana*, 2020). Vale la pena recordar que dentro de las causas del paro agrario que vivió todo el país en 2013 se encontraba el hecho de que en este momento “Los fertilizantes representan entre el 18 y el 32 % de los costos de producción para los campesinos, quienes también deben comprar fungicidas, plaguicidas y otros productos para sus cosechas” (Gutiérrez y Sandoval, 2013).

Sin embargo, ante la ausencia de una normatividad orientada a proteger la vida de la población rural, los organismos de control llamaron la atención al Gobierno sobre la urgente necesidad de adoptar medidas para la protección de la salud e integridad de los campesinos durante la emergencia sanitaria, garantizar del mínimo vital para los campesinos mayores de 70 años de edad, crear las condiciones para la aplicación de medidas de bioseguridad en las actividades agrícolas y pecuarias, controlar los precios de los alimentos y prevenir el acaparamiento, así como promover mecanismos locales de comercialización y abastecimiento al tiempo que se garantizaba el transporte y la movilidad rural (Procuraduría General de la Nación, 2020).

---

1 Para un mayor detalle de las normas relacionadas con el estado de emergencia sanitaria se consultar: <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/Normativa-COVID.aspx>

### ***Extensión rural y fortalecimiento de capacidades***

El tema de extensión rural aparece en la Resolución 464 como un conjunto de esquemas y metodologías participativas orientadas a incrementar el bienestar y el buen vivir de los pobladores rurales (Eje 1). En estas medidas se encuentra la sistematización y fomento de metodologías campesino a campesino, las giras de fincas, las escuelas de campo, la utilización de plataformas virtuales y medios masivos de comunicación para adelantar acciones de asistencia técnica. También se propone agilizar la creación y puesta en funcionamiento de los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria (STIA), así como la introducción de un enfoque participativo en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria.

Los STIA surgen con la Ley 1876/2017, que crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). El SNIA crea, a su vez, una serie de competencias y mecanismos para articular diferentes entidades del orden nacional y territorial, los cuales conforman subsistemas orientados por un Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector Agropecuario (PECTIA) y tienen como función la provisión del servicio público de extensión agropecuaria.

El Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria contenido en esta Ley ha sido criticado por su enfoque empresarial y de cadenas productivas, por la focalización del servicio de extensión agropecuaria, así como por el hecho de que el PECTIA, aun cuando incluye un capítulo sobre la Agricultura Familiar, su desarrollo se ha quedado en el papel (García, 2020a).

Los STIA en la medida en que proponen un sistema complejo de relaciones entre diferentes grupos de actores para ampliar y mejorar las capacidades de aprendizaje, gestión de conocimiento agropecuario e innovación desde las particularidades de cada territorio, promete avances en el carácter participativo de la extensión rural para la AC FEC. Sin embargo, persisten dificultades para una real inclusión de la AC FEC. Por un lado, la operación del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, encargado de administrar y ejecutar los recursos para la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, contenido en los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), fue reglamentado apenas en octubre de 2020, es decir, más de tres años después de sancionada la Ley. Dicha reglamentación establece que los aportes del presupuesto general de la nación dependerán del porcentaje de aportes de cada departamento, lo que juega en detrimento de la capacidad de los departamentos con menos recursos. Adicionalmente, los lineamientos técnicos para la elaboración de dichos PDEA no presentan un tratamiento especial de la AC FEC, sino que sus necesidades y potencialidades, como la persistencia de

los problemas estructurales antes mencionados y el aporte de la AC FEC en la gestión de los ecosistemas, la construcción de conocimientos locales, o la conservación de la biodiversidad (Acevedo-Oosrio y Martínez-Collazos, 2016) se hayan subsumidas dentro de la visión de las líneas productivas priorizadas en cada departamento.

### ***Circuitos Cortos de Comercialización***

El lineamiento 6 de la Resolución 464 de 2017 relacionado con Circuitos Cortos de Comercialización (ccc) “busca promover y fortalecer los circuitos cortos de comercialización como una herramienta dinamizadora de la economía campesina, familiar y comunitaria”. Para lograrlo, se priorizan los mecanismos de compras públicas locales agroalimentarias y la promoción de mercados campesinos y comunitarios.

Como se mencionó en la introducción de este artículo, la contingencia producida por las medidas de confinamiento generó una oportunidad para la expansión de los ccc como una estrategia alternativa al modelo actual de comercialización, centrado en las grandes cadenas de abastecimiento alimentario. Fue evidente en este contexto, por ejemplo, la mayor utilización de plataformas tecnológicas que buscaban acerca al consumidor con el productor, no solo por el cierre de los canales tradicionales de comercialización, sino porque la reducción del número de intermediarios significaba una disminución del riesgo de transmisión del virus.

Vale la pena recordar que ante los primeros rumores de desabastecimiento alimentario, se presentaron procesos de acaparamiento de alimentos que afectaron los precios. Igualmente, se vio afectada la movilidad de los inventarios por el cierre de canales de comercialización tradicionales y el acceso a mercados, por lo que las principales centrales mayoristas del país presentaron una caída en el abastecimiento para el grupo de perecederos a finales del mes de marzo de 2020 (FAO y CEPAL, 2020).

Las posibilidades de desabastecimiento obligaron entonces al MADR a iniciar tareas de monitoreo sobre las centrales de abastos y las grandes superficies con el fin de hacer seguimiento a la cadena de distribución de alimentos en las grandes ciudades. A pesar de ser concebidas como puntos de acopio, estas centrales se han caracterizado por generar fuertes distorsiones de la oferta y la demanda, romper la relación entre productor y consumidor y sobrevalorar la intermediación y la información que poseen los comerciantes (Machado, 1999).

Según cifras de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), el sistema de abastecimiento de la Región Central del país (Bogotá, Boyacá,

Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima) tiene una alta concentración en el canal de comercialización con destino hacia Bogotá (83 %), lo que genera riesgos para la disponibilidad local y requiere excesivos desplazamientos. Esto se deba a que más del 40 % de la carga ingresada de los departamentos de la región a la central mayoritaria de abastos (Corabastos) retorna a los lugares de origen para ser revendida. Este sistema genera que, cuando un consumidor adquiere su producto en el establecimiento minorista, ese producto pudo haber pasado por seis o más intermediarios y realizado un recorrido de hasta 350 kilómetros desde la zona de producción primaria (RAPE, 2018).

Si el productor vendiera directamente a los mayoristas en Bogotá, incluyendo los servicios de transporte, el precio obtenido podría ser del orden de un 20 a un 40 % más alto que el pagado por el intermediario. Según esta misma fuente, la participación del campesino sobre los precios mayoristas es cercana al 50 %, la intermediación regional y mayorista duplica el valor de los alimentos.

A pesar de la obsolescencia de este modelo de comercialización, el Estado a través del MADR sigue teniendo una importante participación accionaria en la mayoría de las corporaciones que tienen a su cargo estas centrales. A través de la Resolución 131 de 2020, el MADR emprendió el Programa de Apoyo al Transporte de Productos Perecederos Agrícolas y Pecuarios para la Comercialización en Zonas Diferentes al Municipio de Producción, buscando impactar positivamente la dinámica productiva y la comercialización de productos perecederos agrícolas y pecuarios. Estos apoyos temporales consistieron en subsidios monetarios directos a los transportadores, cuya implementación no buscó profundizar en las diferentes dimensiones culturales, políticas y económicas de los CCC que se plantean desde la ACFEC y en la Resolución 464.

De forma paralela a la consolidación de una gran cantidad de iniciativas de CCC por parte de la sociedad civil, en los últimos años se vienen posicionando estrategias que amplían las posibilidades de participación dentro del mercado de la ACFEC. Estas son, por ejemplo, los Sistemas Participativos de Garantías (SPG), que han ganado terreno gracias al trabajo conjunto de muchas organizaciones sociales, ligas de consumidores y productores.

Estos SPG juegan un papel fundamental en el reconocimiento, validación y valoración de la importancia de los sistemas productivos de la ACFEC, caracterizados por ser altamente diversificados, generadores de sinergias productivas, resistentes frente al ataque de enfermedades, así como menos propensos a las pérdidas de cosechas causadas por variaciones del clima u otros factores exógenos al sistema (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos, 2016)

Esta importancia es reconocida por la Resolución 464 de 2017 al ordenar a la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria del MADR, y a la Dirección de Comercialización de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), que de manera articulada con el ICA, CORPOICA (actualmente AGROSAVIA), SENA, Prosperidad Social, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, sean los que adelanten acciones orientadas a la caracterización de las iniciativas de SPG existentes en el país. A su vez, promuevan el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las organizaciones para la producción, transformación y comercialización de productos agroecológicos, el acompañamiento integral y regulación participativa, así como la cofinanciación para que las organizaciones gesten y accedan a procesos de certificación de origen y la inclusión de los SPG en los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

En el 2020 se aprobó la Ley de Compras Públicas (Ley 2046/2020), la cual se planteó no solo como una alternativa a los canales tradicionales de comercialización, sino como un dinamizador del desarrollo rural en tanto la ley establece que los programas o entidades públicas y privadas que compraran alimentos con recursos públicos de forma directa o indirecta debían adquirir por lo menos un 30 %, a los productores locales de pequeña escala de la ACFC. Sin embargo, esta expectativa se fue desvaneciendo dado que la reglamentación de la ley, a través del decreto 248 de 2021, en lugar de reducir la intermediación (lineamiento 6.7 de la resolución 464) deja abierta la posibilidad de que personas naturales, asociaciones o incluso los contratistas e intermediarios que han concentrado siempre los recursos públicos provenientes de las compras públicas, logren suplantar la participación de la ACFC solo con demostrar un capital igual o inferior al tope establecido por la ley para la definición de pequeño productor (la Ley 16 de 1990 exige la presentación del balance comercial para demostrar activos inferiores a 284 SMMLV).

En este mismo sentido, la inclusión dentro de las definiciones del decreto del concepto de Asociaciones de la ACFC, como aquellas en las que “por lo menos el 70% de los integrantes de la organización son productores de la Agricultura Campesina”, permite que los grandes contratistas e intermediarios terminen instrumentalizando a la población campesina con el objetivo de acceder a la contratación pública. Por otro lado, con la ausencia de los mecanismos financieros y contractuales para que el valor de las ventas sea recibido contra entrega del producto (artículo 10 de la Ley), con lo cual se mantiene el obstáculo económico de pagos a 90 días o más.

La Ley tampoco contempla los productos transformados que pertenecen a la producción de la ACFC, ni garantiza el acceso a los servicios de extensión

agropecuaria necesarios para adaptar los sistemas productivos de la ACFC a los requisitos de inocuidad de la ley, para la planificación de siembras que asegure la oportunidad y diversidad que las compras públicas requieren o para el fortalecimiento de las capacidades de coordinación, gerencia y trabajo colaborativo de los procesos organizativos de la ACFC.

## Una visión hacia el futuro. Conclusiones y recomendaciones

Varias coyunturas han confluído en el país para crear un punto de inflexión que pueda ser aprovechado para un cambio en la óptica con la que en los próximos años se diseñe la política pública dirigida a la Colombia rural. Algunas de estas coyunturas tienen que ver con la firma del Acuerdo de Paz entre la ex guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno nacional, el papel de la movilización social en los procesos de incidencia política a favor de los derechos del campesinado, así como la reciente formulación de los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (Resolución 464 de 2017).

Sin embargo, el presente artículo evidencia que, dentro de un contexto de recrudescimiento de la violencia armada contra líderes sociales, persisten múltiples factores que dificultan el pleno reconocimiento económico, político y social de la AC FEC.

Es visible que después de la expedición de los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (Resolución 464 de 2017) no se encuentra avances significativos en su implementación. Los últimos gobiernos han presentado públicamente como avances en la formulación e implementación de políticas públicas para la agricultura familiar algunos programas y proyectos que se vienen ejecutando desde años e incluso décadas anteriores y que no fueron diseñadas para atender las especificidades de las AC FEC. En este sentido, vale la pena reiterar que tales especificidades diferencian a la AC FEC de la categoría de pequeños productores agropecuarios que se encuentra consignada en algunos instrumentos de política.

Este panorama deja ver pocos avances del país en el cumplimiento de los indicadores del Plan de Acción del Decenio de la Agricultura Familiar propuesto por las Naciones Unidas (2019-2028).<sup>2</sup> A pesar de los múltiples llamados a aprovechar la emergencia creada por la pandemia de la COVID-19 para avanzar en este plan de acción, las repuestas frente a las dificultades de abastecimiento presentadas a principios de la emergencia sanitaria tuvieron un carácter más temporal o resultaron favoreciendo intereses particulares.

2 Este Plan constituye una invitación a los diferentes Estados para avanzar en el reconocimiento de la AF a través de pilares fundamentales como el desarrollo de un entorno de políticas propicio; el apoyo a la juventud rural; el fomento a la equidad de género en la agricultura familiar; el fortalecimiento de las organizaciones sociales de la agricultura familiar, así como sus capacidades para generar conocimiento; el mejoramiento de las políticas de inclusión socio-económica; el fortalecimiento de la multifuncionalidad de los agricultores y agricultoras familiares y de sus capacidades para fomentar la mitigación del cambio climático, entre otros.

Efectivamente, en medio de dichas dificultades surgieron algunos instrumentos de política pública que buscaron mejorar el acceso a crédito rural, apoyar circuitos cortos de comercialización o desarrollar plataformas y sistemas de información que pudieron ser impulsados en una perspectiva de largo plazo para empezar a saldar la deuda histórica con el campesinado. Pese a lo anterior, se documentan a lo largo de este artículo la permanencia de profundas inequidades del sistema agroalimentario en las que se ve envuelta la ACFEC, entre ellas la sobrevaloración del proceso de intermediación agropecuaria, el alto costo de los insumos, la informalidad y la precarización laboral.

En este contexto de tornar visible del papel económico, ambiental y cultural de ACFEC en la sociedad colombiana, y de permanencia de históricos obstáculos a su reconocimiento, la movilización social y participación en espacios de debate y construcción de políticas públicas adquieren un papel preponderante para demandar una transformación del sistema agroalimentario nacional que redunde en el mejoramiento de las condiciones de vida de agricultores y agricultoras campesinas, familiares y étnicos comunitarios y un modelo sostenible y resiliente con el ambiente.

## Referencias bibliográficas

- Acevedo- Osorio, A. y Martínez-Collazos, J. (comps.). (2016). *La agricultura familiar en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y sus aportes a la paz*. Bogotá: Editorial Universidd Cooperativa de Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019* (pp. 1-63).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2016). *Tercer Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2014*. <https://www.apccolombia.gov.co/node/76>
- Decreto 471 de 2020 (2020). Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110935>
- Decreto 486 de 2020 (2020). Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=111094>
- Decreto 0780 de 2024 (2024). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=242896>
- Constitución Política de Colombia. [Const.]. Artículo 64 de 1991. <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*. <https://plataformacelac.org/politica/131>
- Fajardo, D. (2014). *Las guerras de la agricultura colombiana 1980 - 2010*. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alimentario.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Una primera mirada a los impactos y respuesta de los países*. 13.
- Gutiérrez, É. y Sandoval, H. (2013). *La rebelión de las ruanas*. EL ESPECTADOR. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-rebelion-de-las-ruanas/>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Corporación colombiana de investigación agropecuaria (CORPOICA). (2002). *Zonificación de los conflictos por el uso de la tierra en Colombia*. <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-agrologia>

- Machado, A. (1999). La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario. *Cuadernos de Economía*, 17(31), Bogotá, 1999. 237-279 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934874.pdf>
- Machado, A., Salgado, C. y Naranjo, S. (2013). "Territorios para el desarrollo de las sociedades y economías campesinas". En Garay, L. et al. *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales* (pp. 175-336). OXFAM.
- Perez, E.M. y del Castillo, S.E. (2020). Alianza Universitaria por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada Resignificación de la tarea de la academia frente a la defensa del derecho humano a la alimentación. Una lección en tiempos de COVID-1. *Perspectiva en nutrición humana*. 22(1). <https://doi.org/10.17533/udea.penh.v22n1a01>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *MEMORANDO No. 005*. [https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PDPAAA\\_MEM\\_005.pdf](https://apps.procuraduria.gov.co/portal/media/file/PDPAAA_MEM_005.pdf)
- Resolución 0331 de 2024 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural]. Por la cual se adopta la Política Pública de Agroecología y se dictan otras disposiciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=169881&dt=S>
- Resolución 464 de 2017. [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural]. Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria – ACFC. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>
- Semana. (2020, junio 12). SIC investigará a 274 agentes del mercado por precios de agroquímicos. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/empresas/articulo/sic-investigara-empresas-por-ocultar-precios-de-agroquimicos/289505/>