

### **13. ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES CAMPESINOS: UN EJE TRANSVERSAL EN EL DESARROLLO RURAL**

---

**Nubia Milena Bayona Romero**  
**Natalia Robledo Escobar**  
**Juan Patricio Molina Ochoa\***

Las organizaciones de productores rurales para la producción y comercialización de alimentos han cobrado relevancia en las políticas de desarrollo rural, por considerarlas fundamentales para el cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de rentabilidad y competitividad del sector agropecuario; sin embargo, el enfoque asociativo viene mostrando importantes falencias que, en parte, son el resultado de no considerar las particularidades de los territorios donde operan ni las contradicciones de fondo que existen entre las expectativas del Estado y las de las organizaciones.

En este capítulo se estudiará el caso específico de las asociaciones de productores campesinos en el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB), dado que este asume el trabajo asociativo rural como un elemento fundamental para el abastecimiento alimentario de Bogotá. En efecto, en el marco del PMA-SAB se han ejecutado varios proyectos que buscan fortalecer las organizaciones campesinas en los territorios de mayor importancia estratégica para la oferta de alimentos en la capital del país.

Este estudio presenta los factores económicos, financieros, territoriales, políticos y asociativos que se identificaron como desafíos y limitantes en las organizaciones de productores con las que se trabajó, de acuerdo con las expectativas y los enfoques de las instituciones encargadas de financiar e implementar los proyectos de fortalecimiento a la

\* Los autores son, en su orden: ingeniera agrónoma y magíster en Antropología por la Universidad Nacional de Colombia, y miembro del Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Colombia; antropóloga y magíster en Antropología por la Universidad Nacional de Colombia, estudiante del doctorado en Antropología de la Universidad de los Andes y profesora de cátedra en la Universidad del Rosario en el Programa de Sociología; economista por la Universidad de los Andes, magíster en Economía Agraria por la University of Reading y en Administración por la Universidad Nacional de Colombia; profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia en la Facultad de Ciencias Agrarias y director del Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las cuales están vinculados, ni al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

asociatividad rural. Asimismo, busca resaltar los aprendizajes logrados por las comunidades rurales durante el proceso organizativo y presentar los desafíos que, en nuestro concepto, deben superar las comunidades y las instituciones para lograr resultados exitosos en el actual contexto social, económico y político del sector agropecuario.

La recolección y el análisis de la información se realizaron entre 2007 y 2014. En este periodo, el Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural (GIGDR) de la Universidad Nacional de Colombia ejecutó, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, convenios encaminados a crear y fortalecer organizaciones productivas y comerciales. En el trabajo de campo fueron consideradas alrededor de veinte organizaciones de las provincias de Oriente y Tequendama (en Cundinamarca), así como de la localidad 20 (Sumapaz) del Distrito Capital.

Las provincias de Oriente y Tequendama se caracterizan por su fuerte articulación al mercado de Bogotá, gracias a sus potencialidades productivas y de conectividad. En la localidad de Sumapaz, en cambio, predomina un territorio de conservación, y se le considera uno de los páramos más grandes del mundo. Esas características ambientales, sumadas al conflicto sociopolítico presente en la zona, hacen que Sumapaz tropiece a menudo con restricciones productivas, comerciales, de acceso al territorio y de conectividad con la ciudad a la cual pertenece.

Para recopilar la información se utilizaron herramientas propias de la investigación cualitativa, como observación participante, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, grupos focales y análisis de redes sociales.

Se argumenta que las instituciones estatales encargadas de formular proyectos de desarrollo rural ven tan positiva la constitución de organizaciones de productores rurales, que las ha llevado a idealizar su aplicación como eje transversal de política, lo cual, a su vez, les ha dificultado prever que los beneficios de las organizaciones dependen en gran medida de que se tengan en cuenta las características de cada territorio, así como los intereses, expectativas, conocimientos y capacidades de las poblaciones locales.

Este capítulo está dividido en cuatro partes. En la primera se reflexiona sobre el concepto ‘campesino’ y las transformaciones que ha experimentado este grupo social; se muestra cómo el Estado ha invisibilizado la heterogeneidad que lo caracteriza, así como sus dimensiones cultural y social, en cambio ha privilegiado una mirada economicista que, por si fuera poco, ha venido diluyendo la noción de campesino —sobre la que recaen una gran reflexión teórica y fuertes procesos de autoidentificación y construcción identitaria— para reemplazarla por la de pequeño productor como eje de los proyectos y lineamientos del desarrollo rural.

En la segunda parte se hace referencia a las organizaciones rurales orientadas a la producción y la comercialización, y se explican las ventajas y desventajas derivadas de orientar el desarrollo rural hacia su constitución.

En la tercera parte se presentan los lineamientos propuestos por el PMASAB y la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, con miras a fortalecer las organizaciones de productores. Estos lineamientos encauzaron los proyectos llevados a cabo por el GIGDR en los territorios aquí abordados.

En la cuarta y última parte se confrontan las visiones de las organizaciones y las instituciones a partir de los beneficios, limitantes, ventajas y desventajas encontrados por el GIGDR durante los trabajos adelantados con las organizaciones de productores rurales.

## 1. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DEL CAMPESINADO

Por lo general, los estudios sobre el campesinado se han centrado en su papel económico y han dejado de lado la dimensión cultural. Por tal razón, cuando se habla de campesinos se hace alusión más bien a las economías campesinas, es decir, al estudio de lo que algunos han llamado el modo de producción campesino, con énfasis en la producción agropecuaria.

Las economías campesinas han venido sufriendo importantes transformaciones, como resultado de su adaptación a los cambios políticos, económicos y sociales sucedidos a escala mundial. A continuación, se presentan los principales factores que han motivado estas transformaciones y las implicaciones que ellas han traído para el campesinado. Se analiza, además, cómo este grupo social se viene articulando cada vez más al mercado, un fenómeno que ha acentuado la visión economicista del Estado.

El concepto de economía campesina presentado por autores clásicos como Shanin (1976) hacía alusión a un tipo de sociedades en el que existía una cultura tradicional de comunidades pequeñas subordinadas a la ciudad, donde la parcela familiar era la unidad básica de organización y el cultivo de la tierra la principal fuente de satisfacción de las necesidades de consumo de la familia. Las comunidades disponían de espacios colectivos en los que se realizaban diferentes labores de cultivo; allí se daban relaciones de intercambio de servicios y obligaciones recíprocas, en las que el trabajo colectivo constituía una estrategia de supervivencia del grupo (Pérez, 2010).

Es importante resaltar dos aspectos fundamentales aún vigentes en las economías campesinas tradicionales. El primero hace referencia al arraigo a la tierra, una relación no necesariamente formal o reconocida por la ley. Redfield, por ejemplo, entendía al campesino como “un hombre que está en efectivo control de un pedazo de tierra, al cual ha tenido un largo arraigo por lazos de tradición y sentimiento”<sup>1</sup> (Redfield, 1965, p. 19).

El segundo consiste en que la actividad agropecuaria es sostenida por el trabajo familiar. En este tipo de sociedad la familia sigue constituyendo la base de la mano de obra que sostiene la producción y en parte la determina, pues al mismo tiempo es la unidad de consumo por excelencia (Chayanov, 1981). Eric Wolf lo ratifica al explicar que “el campesino [...] no opera como una empresa en el sentido económico; imprime desarrollo a una casa y no a un negocio” (Wolf, 1971, p. 10). Incluso, autores contemporáneos como Pérez (2010) han afirmado que la producción campesina está orientada principalmente a satisfacer las necesidades de la familia y no tanto hacia la acumulación de capital.

Lo anterior se encuentra en concordancia con lo planteado en *Mercados campesinos. Resultados, lecciones aprendidas y desafíos, 2007-2010*. Según este documento, la economía campesina, así como la tierra y el territorio,

[...] no tienen como fin último la maximización de la ganancia en el proceso de producción de alimentos, sino la existencia, el desarrollo de las dimensiones de la vida, la posibilidad de vivir en condiciones dignas y el ejercicio de los derechos humanos por parte de los hombres, mujeres, niños y niñas que habitan los campos (ILSA, 2011, p. 45).

<sup>1</sup> “[...] As a man who is in effective control of a piece of land to which he has long been attached by ties of tradition and sentiment”.

Es importante resaltar que en las sociedades campesinas existía, y cabría afirmar que aún perdura, una racionalidad económica diferente a la lógica capitalista. Como lo señala Pérez (2010), “en el seno de una familia campesina no se puede hablar de relaciones capitalistas propiamente dichas, ya que las relaciones de producción están estructuradas por las relaciones familiares y la relación salarial no existe” (Pérez, 2010, p. 50).

Pese a algunas líneas de continuidad, se evidencian claras diferencias entre el tipo de economía campesina clásica mencionada y los grupos campesinos de hoy en día. Puede afirmarse que la aldea campesina cerrada, tal como fue descrita por los autores clásicos, ha desaparecido o se encuentra en vías de hacerlo. Las causas son múltiples; entre las más importantes figuran el crecimiento de la esfera de influencia del Estado (interesado en adelantar acciones institucionales que incorporen paulatinamente a estas comunidades en las dinámicas nacionales), la necesidad de abastecer centros urbanos cada vez más grandes y el mayor contacto con otros actores rurales y urbanos (Suhner, 2002). Asimismo, Vargas (1990) señala el desarrollo del capitalismo, las características propias de cada región y las políticas estatales articuladas a este tipo de economía. Salgado y Prada (2000) añaden las modificaciones en la situación social y el rol de la familia, la violencia y los cambios en la tenencia de la tierra y las relaciones de poder.

La apertura de los campesinos a otros escenarios de la vida nacional que trascienden sus espacios habituales de producción los obligó a ampliar su escenario de acción y a relacionarse con actores diferentes a los presentes en las comunidades, esto trajo consigo el aumento y la diversificación de sus capacidades, lo que a su vez les facilitó adaptarse a las nuevas condiciones políticas del país (Suhner, 2002).

En el campo productivo, Forero (1999) expone que en los últimos años la economía campesina ha adoptado nuevos modelos tecnológicos, se ha insertado cada vez más en el mercado y ha monetizado paulatinamente los sistemas de producción y reproducción, derivados de modelos con mayor dependencia de insumos externos. Estos cambios han llevado a Pérez (2010) a señalar, con optimismo tal vez exagerado, que los campesinos se aproximan cada vez más a categorías tales como las de los empresarios o los ejecutivos empresariales, pues se han venido convirtiendo en productores agrícolas modernos, orientados a obtener mayores tasas de rentabilidad en periodos cada vez más cortos.

La articulación del campesinado al mercado y su orientación empresarial son motivo de amplia discusión en los ámbitos académicos y no es objeto de esta investigación profundizar en ellas. Sin embargo, es importante destacar el argumento de Forero (2010), según el cual las economías campesinas, pese a su fuerte articulación con el mercado, aún mantienen una orientación productiva hacia el autoconsumo, por lo que sus empresas agrícolas siguen estando estructuradas alrededor de la familia; en su concepto, “familia y empresa<sup>2</sup> se confunden; producción y consumo conforman una unidad indisoluble” (Forero, 2010, p. 105). En esta unión entre empresa y familia “los ámbitos monetario y doméstico de la producción familiar tienen una relación complementaria o ‘mutualista’ y que no se excluyen ni compiten entre sí, como piensan en una orilla los ‘productivistas’ y en la otra los ‘conservacionistas’” (Forero, 2010, p. 15).

<sup>2</sup> Entendida la empresa como aquella que alcanza su competitividad mediante estrategias que le permiten lograr una eficiente inserción en el mercado, con exclusión explícita o implícita de todo lo relacionado con el autoconsumo (Forero, 2010).

De lo anterior se deriva la idea de que las economías campesinas, más que estar en vías de desaparecer, han mezclado sus tradiciones con nuevas visiones productivas y comerciales, de modo que han logrado mantener aspectos campesinos fundamentales; la producción basada en la unidad familiar y el fuerte arraigo a la tierra son tal vez los más importantes.

En síntesis, el campesinado ha sido capaz de adaptarse al medio al desarrollar capacidades que le permiten actuar en espacios y contextos diferentes a los de su comunidad. Como lo explica Salgado (2004), los campesinos asumen hoy diversos papeles; no solo son capaces de producir para la subsistencia y de generarles ganancias a los dueños de la tierra cuando producen en parcelas arrendadas, sino también de abastecer el mercado de materias primas y alimentos. Se estima que la producción campesina representa el 40% de la producción nacional de alimentos, lo cual indica que este grupo social sigue siendo un actor fundamental en el abastecimiento del mercado alimentario nacional (Pesquera y Rodríguez, 2009).

Las funciones y las capacidades de los campesinos varían de acuerdo con las características de cada contexto, pues estas se han desarrollado de manera diferenciada según la distribución y el acceso a los recursos, los procesos de acumulación y los desarrollos políticos. Se trata, por lo tanto, de un campesinado heterogéneo, “diferenciado a razón del acervo de sus capacidades” (Salgado y Prada, 2000).

La heterogeneidad ha hecho que, pese a conservar características propias de las sociedades campesinas tradicionales, como el arraigo al territorio y la importancia de la mano de obra familiar (Pérez, 2010), las construcciones identitarias de los campesinos sean cada vez más diversas. Como bien lo explican Salgado y Prada, el campesino actual es “una especie de sujeto multiactivo que se mueve en el espacio rural en procesos de trabajo y actividades diversas, en roles sociales y culturales cambiantes, pero conservando aún la ligazón con el laboreo de la tierra” (Salgado y Prada, 2000, p. 65); sin embargo, y pese a los cambios aquí descritos, se siguen autoidentificando como campesinos, por lo que sus procesos organizativos y reivindicativos continúan formulados en estos términos.

Aun cuando los campesinos guardan entre sí similitudes en sus características fundamentales, existen particularidades que dependen del contexto en el que habitan; esta heterogeneidad, así como las dimensiones culturales y sociales, han sido sistemáticamente invisibilizadas por las políticas públicas: pese a los múltiples estudios que señalan la importancia de mantener una mirada holística del campesinado, el Estado se ha concentrado en la perspectiva económica y los proyectos de política rural se orientan a mejorar la competitividad y solo secundariamente a favorecer una articulación más equitativa al mercado. Bajo este enfoque, el concepto de campesino se ha venido perdiendo para darle paso al de productor, el cual se refiere a la población dedicada a la actividad agropecuaria, sin importar qué produce, bajo qué parámetros, ni cómo organiza la producción.

De acuerdo con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finaagro) (2014), pequeño productor es toda persona natural que cumpla con las siguientes características:

Que sus activos totales no superen el equivalente a 145 SMMLV, incluidos los del cónyuge, según balance comercial o documento equivalente que cada intermediario financiero establezca.

Que por lo menos el 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria (Finagro, 2014, p. 4).

El concepto no solo persiste en el sesgo economicista, sino que además borra de plano las tradiciones organizativas del campesinado y los procesos identitarios que se han venido construyendo a lo largo de los años en torno al concepto de campesino. Se trata, entonces, de un concepto impersonal y con escasa trayectoria histórica, que muchos campesinos se ven obligados a asumir para acceder a los recursos del Estado.

Por otra parte, y pese a hacer referencia a un grupo social que aún conserva características claves del campesinado, el concepto de pequeño productor corta, al menos en apariencia, con las tradiciones teóricas de los estudios campesinos, que por décadas se dedicaron a analizar los roles, problemas y expectativas de este grupo social, y que tienen mucho que aportar a la discusión sobre el tema.

## **2. ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES CAMPESINOS PARA EL DESARROLLO RURAL**

Las organizaciones rurales de productores se han convertido en un elemento transversal de las políticas de desarrollo rural. Las que tienen orientación productiva y comercial hacen referencia a negocios rurales cimentados en una organización legalmente constituida, que está conformada mayoritariamente por pequeños productores, pertenece a sus asociados y es controlada por ellos (Penrose, 2007); según Camacho *et al.* (2007), en muchos casos han conseguido resultados económicos favorables y tienen una sólida estructura de gestión.

En las propuestas institucionales que brindan fomento a las organizaciones de productores o a las empresas rurales se evidencia la preocupación por trascender los mercados locales e integrar a los productores rurales de una manera más competitiva en los mercados nacionales e internacionales para lograr mayores ingresos y disminuir la pobreza que afecta a la mayor parte de las áreas rurales. Este enfoque apunta a subsanar la debilidad competitiva de los productores a través de la asociatividad, pues al aunar esfuerzos pueden acceder a recursos que están fuera de su alcance individual. Se trata, entonces, de un enfoque eminentemente organizacional, encaminado a lograr que los pequeños y medianos productores accedan a beneficios y recursos productivos y comerciales que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.

Según Penrose (2007), las organizaciones de productores ofrecen cuatro ventajas principales. En primer lugar, constituyen una estrategia para introducir cambios tecnológicos, operar los procesos de producción y manejar empresarialmente la innovación. Según Durstewitz y Escobar (2006, citados por Escobar *et al.*, 2010), estos factores hacen que los pequeños productores accedan a nuevos mercados con condiciones y precios más favorables. En segundo lugar, permiten aumentar la oferta de productos, lo que amplía la escala de competencia en el mercado; esto, a su vez, reduce los costos de producción y de transacción y fortalece la capacidad de negociación de los productores. En tercer lugar, pueden mejorar el acceso a recursos, al convertirse en intermediarios entre los productores

y los actores externos al territorio. Por último, el trabajo colectivo promueve la confianza y la solidaridad. Dichos valores, a la par con el desarrollo de nuevas capacidades, permiten a los pequeños productores enfrentarse en mejores condiciones a los riesgos y retos del mercado, así como consolidar su influencia en las políticas y las prácticas locales que afectan su medio de vida (Penrose, 2007).

Asimismo, las organizaciones les brindan a los productores otros beneficios y servicios que trascienden el interés económico; se entiende así por qué en muchos casos, a pesar de que los asociados no obtengan a corto plazo los ingresos esperados, continúan vinculados a ellas (Escobar *et al.*, 2010).

Machado (2003) destaca que los campesinos se muestran interesados en este tipo de asociaciones como una estrategia para afrontar los retos de la apertura económica; en este sentido, las organizaciones rurales pueden contribuir a legitimar las críticas de los campesinos a la política macroeconómica y la exigencia de compensaciones frente a las inequidades impuestas por el actual modelo de desarrollo.

Los beneficios son entonces amplios y existe una gran expectativa por lo que puedan lograr las organizaciones rurales; no obstante, varios autores han mostrado que estas también entrañan grandes retos y no siempre cumplen con los resultados esperados, pues implica el desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos, así como nuevas formas de producir y comercializar. Además, su buen desempeño no siempre basta para superar los retos productivos y comerciales. A continuación hacemos referencia a estos desafíos, los cuales clasificamos en: 1) los factores propios de la organización; 2) los factores económicos, y 3) los factores de escala y de contexto.

Tal vez el más crucial de los desafíos propios de las organizaciones, radica en que estas se enfrentan a la necesidad de proporcionar beneficios tangibles a sus miembros y al mismo tiempo cubrir sus gastos de funcionamiento. Así, aunque persigan objetivos de carácter social, deben ser económicamente rentables para ser sostenibles a mediano y largo plazo (Penrose, 2007).

Otro reto en el que coinciden los autores revisados tiene que ver con la dificultad que han mostrado las organizaciones para sostenerse en el tiempo. Perdurar en el medio agropecuario no es una empresa fácil; consolidar un proceso organizativo depende en gran medida del buen funcionamiento, de la capacidad para articular el trabajo de los asociados y de la claridad en los objetivos. La permanencia también depende de que se tengan en cuenta los procesos organizativos previos y las dinámicas territoriales específicas.

En el proceso organizacional resulta entonces vital desarrollar relaciones de confianza entre los asociados, con base en sistemas transparentes en el manejo de los fondos, en una comunicación eficaz y en la rendición de cuentas sobre las actividades desarrolladas. Se debe, asimismo, fomentar la participación de los socios en la toma de decisiones, lo cual requiere que adquieran conocimientos amplios de la normatividad que los rige al estar legamente constituidos (Camacho *et al.*, 2007).

Resulta además de gran importancia que los socios no solo participen en las actividades de producción y comercialización, sino también en las de gestión estratégica. La dirección representa un desafío mayor, ya que las organizaciones deben contar con un equipo calificado, capaz de realizar tareas de dirección, gerencia, producción, comercialización, administración, contabilidad y finanzas (Camacho *et al.*, 2007).

No menos importante es que las organizaciones propicien acuerdos y fijen compromisos entre sus asociados para llevar a cabo las actividades que competen a cada cargo, según lo establecido en los estatutos. Con frecuencia, estas entran en crisis debido a la confusión provocada por la rígida especialización y las jerarquías impuestas, factores que conducen a sobrevalorar algunas actividades y a subestimar otras, esta situación perjudica el espíritu igualitario que motiva a los asociados y deteriora las relaciones personales (Camacho *et al.*, 2007).

Por último, el éxito de una organización está relacionado con su capacidad para realizar transacciones económicas. Para lograrlo, es conveniente integrarla a una red densa de relaciones sociales a escala local, regional y ojalá nacional e internacional. Es deseable, por tanto, que cuente con directivos y asociados bastante relacionados con el entorno para poder movilizar apoyos externos, identificar oportunidades y desarrollar propuestas que permitan lograr los objetivos.

En cuanto a los factores económicos, uno de los grandes retos de las organizaciones radica en su capacidad para integrarse a los mercados. Dadas las características productivas y de competitividad de los pequeños productores rurales, en muchos casos sus productos deben orientarse a mercados diferenciados que no solo ofrezcan ventajas comparativas a los compradores, sino que garanticen también un sobreprecio a los productores, como los mercados justos, orgánicos, ecológicos, especializados o *gourmet* (Camacho *et al.*, 2007). En este punto surge otra dificultad, porque los nichos especiales de mercado suelen estar saturados y operar en pequeña o mediana escala, por lo cual intervenir en ellos resulta complejo y no garantiza el éxito.

Para lograr posicionarse y mantenerse en este tipo de mercados las organizaciones, además de conocer ampliamente las características de su producción, deben estar familiarizadas con el mercado-objetivo, los compradores y la competencia (Camacho *et al.*, 2007), así como contar con recursos suficientes para asumir los costos de ingresar y competir en nichos por lo común sobreofrecidos. Como la idea es que los pequeños productores sean cada vez más competitivos, se torna indispensable que, en función de las demandas de sus clientes, la organización adopte procesos innovadores en lo productivo, tecnológico, comercial, logístico y financiero.

En lo atinente a los factores de escala y de contexto, se debe tener en cuenta que las pequeñas unidades de producción carecen de medios eficientes de comercialización, lo cual disminuye significativamente sus posibilidades de competir en mercados internacionales e incluso en ciertos mercados nacionales; también, presentan limitaciones en la gestión de recursos, lo que les resta competitividad frente a las grandes empresas (Penrose, 2007).

Por otra parte, las características propias de los contextos rurales han puesto a los pequeños productores en condiciones de marginación política y social; entre ellas, Penrose (2007) identifica los bajos niveles de alfabetización, el escaso acceso a servicios básicos como la salud y la baja disponibilidad de infraestructura para el transporte y la comunicación. Pérez (2004) añade la escasa conectividad, la alta concentración de la riqueza, el incremento de la pobreza, la desigualdad en la tenencia de la tierra y la sobreexplotación y mal uso de los recursos naturales; todo ello afecta el correcto funcionamiento de las organizaciones y sus posibilidades de éxito.

Sin embargo, pese a los retos y limitaciones, las ventajas son evidentes y se han convertido en un incentivo para promover organizaciones de productores campesinos;



Escobar (2010) explica que en los últimos años estas se han vuelto un tema muy popular en el desarrollo rural, al punto que resulta difícil encontrar un documento sobre políticas para el desarrollo que no incite a fomentarlas. El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB) es un buen ejemplo de cómo desde el ámbito político e institucional se viene promoviendo su conformación; en este plan, las agroRedes y los centros de gestión veredal, definidos como organizaciones de productores cuyo trabajo colectivo se propone aumentar la eficiencia en la producción y comercialización de alimentos, son considerados un componente fundamental para el abastecimiento de la capital.

### **3. ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES EN EL PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA DE BOGOTÁ**

El PMASAB fue creado en 2006 y desde entonces ha sido un instrumento determinante de la Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para la capital. Este plan actúa en función del abastecimiento y busca garantizar la disponibilidad suficiente, oportuna y estable de alimentos. La meta es acercar los productores rurales a los consumidores urbanos, reduciendo la intermediación y fortaleciendo los circuitos económicos tanto urbanos como rurales (Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, 2007).

El PMASAB concibe el abastecimiento como una cadena en la que participa un conjunto organizado de elementos que interactúan entre sí para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria. Entre sus componentes se encuentran los equipamientos, la red de conectividad y las nutriRedes y agroRedes, también conocidas como redes de gestión de vecindad a nivel rural (Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, 2007).

Los equipamientos son “los espacios físicos especializados en la operación de manejo y movimiento de productos e insumos negociados por los agentes económicos de las cadenas productivas” (Decreto 315 de 2006). En los escenarios regional y local los equipamientos instalados se conocían con el nombre de centros de gestión veredal (CGV), centros de integración de la producción agrícola (CIPA) y nodos.

La red de conectividad incluye la información y el transporte. Se define como una red de “sistemas de información estratégica y operativa, de precios, oferta y demanda, y los sistemas transaccionales entre los diferentes agentes económicos y la transferencia física de materias primas y productos procesados” (Decreto 315 de 2006).

Finalmente, las nutriRedes y las agroRedes son redes de gestión urbana y rural que prestan servicios de apoyo para fortalecer la organización de productores, transformadores y distribuidores en una determinada vecindad (Decreto 3015 de 2006). Dichas redes fueron propuestas como una estrategia para organizar la demanda urbana (nutriRedes) y la oferta rural (agroRedes) de alimentos, con el fin de establecer relaciones comerciales directas que redujeran las ineficiencias del sistema, incrementaran los ingresos de la población rural y disminuyeran el costo de los alimentos.

Cabe anotar que las agroRedes también se conocen con el nombre de centros de gestión veredal (CGV). Si bien en un principio los CGV fueron concebidos como equipamientos, en los convenios ejecutados desde 2009 por el GIGDR pasaron a constituir

las organizaciones rurales, antes llamadas agroRedes. Para este caso en particular, las organizaciones de productores pueden entonces denominarse agroRedes, CGV, e incluso redes de gestión de vecindad rural.

Teniendo en cuenta que el interés de este capítulo es reflexionar sobre las organizaciones rurales de producción y comercialización, se profundizará a continuación en la conceptualización de estas redes en el ámbito de la Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá y específicamente del PMASAB.

En el eje de la disponibilidad de alimentos suficientes con regularidad y sostenibilidad, las agroRedes se definen como redes de gestión de vecindad rural conformadas por productores que, en la práctica, y según lo que vimos en el primer apartado, pueden ser entendidos como campesinos.

De acuerdo con dicha política pública, las redes de gestión de vecindad se debían conformar a partir de la organización de “pequeños productores, transformadores y distribuidores que compartieran condiciones socioeconómicas, potencialidades y problemáticas similares, en un territorio definido” (Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, 2007). Sus funciones abarcan la promoción de buenas prácticas agrícolas y de manufactura, la canalización de recursos para asistencia técnica y la organización de la oferta de alimentos para Bogotá, así como el fomento del procesamiento y la agregación de valor a los productos perecederos (Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición, 2007).

En el Decreto 315 de 2006 las agroRedes son definidas como “la constitución de redes rurales de producción y de integración de gestión de vecindad. Su función es organizar el suministro y procesamiento desde y para una subregión”. Con ellas se pretendía aportar al desarrollo rural integral de las regiones y a que los pequeños productores accedieran a los servicios del PMASAB y aumentaran sus ingresos a medida que iban organizando la demanda.

El PMASAB ofrece cinco grandes servicios a los productores organizados, como actores del abastecimiento:

1. *Información y conectividad.* Proporciona información estratégica para los procesos de negociación y las transacciones de productos y servicios de la cadena de abastecimiento, con el fin de mejorar la toma de decisiones relacionadas con la producción y la comercialización de los alimentos. Este servicio brinda información sobre productos en cosecha, precios, productores, proveedores, ruedas de negocio, vitrinas agroalimentarias y mercados campesinos, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).
2. *Gestión financiera y fortalecimiento organizacional.* Facilita el acceso a “servicios financieros compuestos por: financiamiento y capacitación, a través de alianzas estratégicas realizadas con entidades públicas y privadas” (Secretaría de Desarrollo Económico - SDDE, 2015). Así, el proyecto Banca Capital de la SDDE ofrece líneas de crédito con Bancoldex, la Corporación Minuto de Dios, el Banco Agrario de Colombia, Coomeva y CDA Forjar (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).
3. *Gestión de calidad e inocuidad de los alimentos.* Se orienta a promocionar buenas prácticas de operación en la cadena productiva y hábitos saludables en

el consumidor final. El servicio incluye capacitación en el manejo higiénico de alimentos, transferencia y asesoría técnica para la implementación de buenas prácticas de manufactura y promoción de hábitos nutricionales adecuados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

4. *Logística e infraestructura*. Asesora a los actores del abastecimiento en temas relacionados con el transporte, el empaque, la clasificación y la entrega de los productos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).
5. *Redes y gestión comercial*. Contempla el acompañamiento técnico, no solo para la conformación y el fortalecimiento asociativo, sino también para la asistencia técnica en los procesos de negociación de los alimentos. Busca fortalecer procesos organizativos que mejoren la eficiencia colectiva y democratizen las oportunidades (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

Además de organizar e integrar redes de gestión de vecindad rural para fortalecer la economía campesina, la política se propone adecuar la infraestructura a fin de establecer espacios físicos o equipamientos, entendidos como “plataformas logísticas para facilitar la conectividad física y el flujo de insumos y productos, brindar soporte a los procesos de transformación a escala de alimentos y ofrecer servicios de apoyo necesarios para mejorar las condiciones de comercialización” (Decreto 315 de 2006).

En conclusión, el PMASAB y la Política pública de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá conciben la organización de productores como una estrategia de fortalecimiento de la economía campesina, y a esta como un elemento importante para la eficiencia y la organización del sistema de abastecimiento de la capital.

#### **4. CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE ORGANIZACIONES PARA LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN: APRENDIZAJES Y DESAFÍOS**

Entre 2007 y 2013 el Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural, de la Universidad Nacional de Colombia, trabajó con organizaciones de las provincias de Oriente y Tequendama y de la localidad de Sumapaz en la ejecución de cinco convenios para la formación y consolidación de organizaciones campesinas<sup>3</sup>. Específicamente, adelantó un proceso de acompañamiento y fortalecimiento productivo, comercial, financiero, contable y organizacional, con el propósito de lograr una mejor organización para la oferta agregada de los productos.

Con relación a lo productivo, se ofrecieron talleres para mejorar y ajustar la calidad de los productos a los requerimientos del mercado y a las normas sanitarias y de inocuidad vigentes en la legislación. Asimismo, se formularon proyectos en los que las organizaciones accedieron a materiales y equipos para el fortalecimiento de sus procesos productivos y comerciales. Otra estrategia fueron las salidas pedagógicas que les permitieron a los productores, conocer sistemas productivos afines a las características ambientales de Sumapaz, Tequendama y Oriente.

<sup>3</sup> También llamadas en el PMASAB agroRedes, centros de gestión veredal o redes de vecindad.

Respecto de lo comercial, se hicieron esfuerzos por mejorar los empaques y logos de los productos de las organizaciones, con la intención de acceder a nuevos canales de comercialización. También se programaron ruedas de negocios con posibles clientes: comerciantes, tiendas y supermercados. No obstante, los compradores que podían hacer mejores ofertas exigían condiciones de calidad que las organizaciones por lo general no estaban en capacidad de satisfacer; además, no pagaban de contado, un requisito de vital importancia para los productores dada su escasa capacidad de ahorro y su no menos exigua bancarización.

En el componente financiero el Grupo llevó a cabo capacitaciones y facilitó asesorías con especialistas en los temas jurídico y contable; además proporcionó cuadernos y formatos útiles para registrar la información financiera de cada organización.

El acompañamiento organizacional abordó la resolución de conflictos y la generación de acuerdos claros que facilitaran el trabajo colectivo, por lo cual fue necesario revisar los estatutos de cada una de las organizaciones y discutirlos con sus respectivos miembros.

Se lograron importantes avances productivos y organizacionales, sobre todo en lo referente a las capacidades de gestión, la mejor presentación de los productos, el manejo financiero y contable, el conocimiento de los aspectos jurídicos y la mayor participación e integración de los asociados.

En la mayoría de los casos las organizaciones se mostraron receptivas y el trabajo realizado se convirtió en un elemento de apalancamiento de la producción y la comercialización; en otros, se potencializaron mientras duraron los convenios, pero se desintegraron al concluir la presencia de los equipos de trabajo en el territorio, por lo que los campesinos asociados volvieron a resolver de forma individual sus necesidades productivas y de comercialización.

Al ejecutar los convenios en los tres territorios el Grupo identificó tensiones existentes entre lo propuesto a nivel institucional y las realidades locales; en particular en el caso de Sumapaz.

A continuación se presentan algunos de los factores que el GIGDR identificó como tensiones entre las comunidades locales, los lineamientos establecidos en la política distrital y la acción institucional en los territorios, que a su vez limitan el éxito de las organizaciones.

#### **4.1 Características del contexto**

Los proyectos de desarrollo rural propuestos por la institucionalidad con frecuencia contienen lineamientos globales que son implementados en las regiones sin ajustarse a las características locales ni a las particularidades ambientales, sociales, económicas, políticas y de infraestructura.

En el caso de las organizaciones, el PMASAB esperaba unos volúmenes importantes de producción para la comercialización y el abastecimiento de alimentos a la capital, lo cual era factible en las provincias de Oriente y Tequendama, pero no en la localidad de Sumapaz; mientras que las primeras gozan de alta conectividad con Bogotá y presentan condiciones ambientales que permiten la producción agropecuaria sin grandes limitantes

de tipo ambiental ni social, la localidad de Sumapaz es una región que, aunque pertenece a la capital, presenta bajas condiciones de acceso y conectividad con esta área urbana.

Asimismo, en Sumapaz predomina el ecosistema de páramo, lo cual constituye una limitación fundamental para las actividades productivas y la institucionalidad estatal encargada de promoverlas, pues está sujeta a los planes de ordenamiento territorial y la legislación ambiental. Una última limitante para la organización de productores en Sumapaz es el conflicto sociopolítico y las frecuentes disputas por diversas cuestiones sociales y políticas. Por todas estas razones, el territorio se ha conformado siguiendo un orden social que dificulta el surgimiento de organizaciones de conformidad con los parámetros institucionales (Bayona y Pachón, 2014).

## **4.2 El mercado: entre lo artesanal y la industrialización**

El neoliberalismo, como lo explica David Harvey (2007), ve en el mercado un eficaz asignador de bienes y servicios. Según este modelo económico, la agricultura, al igual que otros sectores de la economía, está llamada a participar en los mercados internacionales, considerados motores del crecimiento y del desarrollo (Machado, 2002).

Hasta el momento, sin embargo, los pequeños productores agropecuarios no han podido acceder a los beneficios del mercado globalizado, lo que afecta sus ingresos y su calidad de vida. De acuerdo con Machado (2003), ello obedece en gran medida a la competencia desleal y a la falta de reciprocidad en el comercio. Para agravar la situación, las acciones del Estado han intentado atender los requerimientos de la agricultura comercial y no tanto las problemáticas propias de las economías campesinas. No se deben descartar, según el autor, una serie de fallas estructurales que restringen la capacidad de competencia de los pequeños productores.

Dado que en el modelo actual el acceso a los mercados es considerado como el pilar fundamental del desarrollo rural (Escobar, 2010), las instituciones del Estado en todo nivel han centrado sus esfuerzos en constituir organizaciones de pequeños y medianos productores que les permitan a sus asociados incrementar su oferta productiva y tener mayor poder de negociación.

En las organizaciones creadas y fortalecidas por el PMASAB se abordó una perspectiva empresarial que buscó mejorar la productividad y la comercialización, factores importantes en la medida en que tocaban puntos de interés colectivo, pero, se encontró que los lineamientos institucionales no siempre concordaban con las condiciones, posibilidades y limitantes productivas y comerciales de los territorios.

Un buen ejemplo de objetivos institucionales que no consideran las limitantes territoriales ni las posibilidades reales para acceder a determinados mercados regionales es el de las organizaciones transformadoras de lácteos; en este caso la búsqueda de nuevos canales de comercialización se vio dificultada por las restricciones sanitarias, muy difíciles de solventar, particularmente en Sumapaz, debido a la dificultad para obtener los permisos requeridos para adecuar la infraestructura a la legislación vigente.

En los proyectos de fortalecimiento organizacional se estableció como indicador de éxito un número determinado de transacciones comerciales en los canales oficiales, con la idea de que una mayor formalidad redundaría en mejores precios de venta, lo cual se

vio limitado, debido a que estos canales no aceptan productos que incumplan los estándares de calidad estipulados en el Decreto 616 de 2006. Como la situación productiva y comercial de muchas organizaciones se alejaba bastante de las condiciones impuestas por la reglamentación, los asociados se vieron obligados a comercializar de nuevo sus productos en mercados locales informales.

De lo anterior surge el siguiente interrogante: ¿si los productos están destinados al mercado regional o a mercados no diferenciados, es prudente que las políticas de fortalecimiento organizacional inicien los procesos buscando mercados urbanos formales, a los cuales los productores no pueden acceder porque sus condiciones de producción en finca y de transformación de los productos lo impiden?

La evidencia muestra que las instituciones, más que dar respuesta a las necesidades de la población, se enfocan en ajustar las condiciones locales a la reglamentación nacional, sin brindarles a los productores las herramientas logísticas y de infraestructura necesarias para lograr tal objetivo. Como lo explica Chávez, el “proyecto modernizador del Estado incluye aspectos modernos y tradicionales en sí mismo” (Chávez, 2011, p. 68). Por esta razón, “el proceso de modernización ha evolucionado en sentidos crecientes y decrecientes, mientras la comunidad permanece en un estado híbrido entre la cultura tradicional y la modernización que se ha venido fortaleciendo en los últimos años” (Chávez, 2011, p. 88).

En el ejemplo de los derivados lácteos se encontró que el fomento institucional para el cumplimiento de las normas sanitarias ha propiciado algunos avances en la industrialización de los procesos; sin embargo, las iniciativas aún son incipientes, como lo demuestra el hecho de que algunas organizaciones todavía no han podido cumplir los requisitos para solicitar registro sanitario ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

Pero el cuello de botella no radica solo en el registro sanitario, conviene resaltar la enorme desventaja que enfrentan las comunidades campesinas al no tener los volúmenes de producción ni los recursos de infraestructura y equipos para competir con las grandes industrias de alimentos, en muchos casos multinacionales. Así, difícilmente podrán superar por sí solas una desigualdad tan marcada, más aún en un contexto en el que la producción artesanal de pequeña escala está obligada a competir con la industrial de gran escala.

### **4.3 La organización: una nueva dimensión de conocimientos externos a la unidad productiva**

Es necesario reconocer que las transformaciones en la producción y la concepción empresarial implican un cambio cultural que se convierte en un reto para los campesinos, impelidos a adquirir nuevos conocimientos y a desarrollar habilidades muy diferentes a las requeridas en su unidad productiva tradicional. Es por esto que la empresarización rural tiene implicaciones sociales que van más allá de la puesta en marcha de un determinado proceso productivo o comercial, especialmente teniendo en cuenta que dicho enfoque está reglamentado por un conjunto de leyes, decretos y resoluciones.

El adecuado funcionamiento de estas organizaciones requiere habilidades de lecto-escritura, gestión, manejo de sistemas de información, trabajo colectivo y coordinación

con nuevos actores regionales y nacionales; por desgracia, la mayoría de sus miembros no cuenta con los conocimientos necesarios para asumir estas funciones organizativas y empresariales.

Los lineamientos institucionales les exigen a las organizaciones de productores estar lideradas por juntas directivas con cargos especializados que difícilmente pueden manejar los pequeños productores. Dado que no existe un acompañamiento suficiente por parte del Estado, la responsabilidad de la asociación suele recaer en los líderes y personas con mayor grado de escolaridad, lo cual limita la participación activa de los demás miembros, la realización de las actividades administrativas y de gestión de recursos se concentra en pocas manos y se crean relaciones de poder que afectan la equidad y horizontalidad de la organización.

#### 4.4 Trabajo colectivo para la producción y la comercialización

Además del desafío que implica la necesidad de adquirir nuevos conocimientos para cumplir con las funciones de la organización, el trabajo asociativo conlleva ajustes en la racionalidad y la lógica de las economías campesinas, debido a que tradicionalmente las actividades de producción y comercialización han configurado un espacio de trabajo familiar y no comunitario. Es sabido que en las comunidades campesinas existen estrategias de trabajo como la *mano vuelta* y el *convite*, en las que varias familias colaboran entre sí para realizar algunos trabajos específicos de la producción, aunque esto no significa que las ganancias y demás decisiones productivas dependan del colectivo. Por esta razón, producir y comercializar colectivamente entraña nuevos retos e intrincadas negociaciones, para lo cual las comunidades campesinas también requieren preparación.

Se agrega a lo anterior que en las asociaciones locales se halló multiplicidad de intereses, con frecuencia no concertados y generadores de conflictos internos que debilitan el proceso organizacional y resquebrajan las relaciones sociales de la comunidad. Las organizaciones se crean con la esperanza de mejorar el empleo, obtener mayores ingresos y solucionar problemas de comercialización, pero el interés colectivo a veces choca con las motivaciones individuales, lo que provoca insatisfacción y desmotivaciones.

En cuanto al origen de las organizaciones, se hace necesario tratar un punto bastante conflictivo, el de la constitución legal: en muchos casos esta se dio por interés de la institucionalidad, sin advertir los compromisos que acarrea, sobre todo en el ámbito fiscal. En consecuencia, al realizar las revisiones tributarias se encontró que muchas de ellas habían contraído deudas significativas, esto generó desmotivación entre sus integrantes, quienes vieron pocas opciones para cancelarlas.

Se encontró además que el hecho de haber sido constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro causó confusión y conflictos entre los asociados; según la Cámara de Comercio de Bogotá, las de este tipo

[...] son personas jurídicas que se constituyen por la voluntad de asociación o creación de otras personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de los asociados o de terceras personas o de la comunidad en general y no persiguen el reparto de utilidades entre sus miembros (Cámara de Comercio de Bogotá, 2013, p. 1).

Por lo general esta figura jurídica busca facilitar el acceso a los recursos económicos del Estado; sin embargo, pronto surgen los problemas, pues algunos de los miembros de la organización solicitan repartir entre todos las ganancias, lo que es ilegal. Esta condición no suele quedar clara y, a pesar de los esfuerzos por explicarla, un gran número de asociados consideran la división de ganancias como un derecho indeclinable, razón por la cual sienten que la organización no cumple a cabalidad con sus expectativas. Desde su punto de vista, existe una contradicción en la medida en que se configuran como organizaciones sin ánimo de lucro pero tienen enfoques de rentabilidad y productividad en que los ingresos finalmente no podrán ser repartidos entre los miembros, o por lo menos no como dividendos económicos.

Un último aspecto generador de tensiones entre la comunidad local y la visión empresarial propuesta por la institucionalidad es el desconocimiento de los estatutos, reflejado en la confusa distribución del trabajo y en el cumplimiento de funciones; así, existen presidentes, fiscales, secretarios y tesoreros sin claridad alguna acerca de las tareas que deben realizar ni de cómo asumir los compromisos que implican los respectivos cargos.

La falta de claridad ha contribuido a que el trabajo recaiga casi de modo exclusivo sobre los miembros de la junta directiva, por ser quienes presentan ciertas capacidades de liderazgo y desenvolvimiento frente a las instituciones, de ahí que numerosas actividades se queden sin realizar, particularmente en lo relacionado con los aspectos administrativos, contables y financieros, lo cual es de especial gravedad en las organizaciones que se encuentran legalmente constituidas y deben ceñirse a normas estrictas.

La situación descrita limita la participación, genera conflictos y malentendidos que dificultan el trabajo colectivo, reduce el potencial de la organización y afecta los lazos sociales de la comunidad. Los conflictos entre asociados llevan a preguntarse si en realidad las organizaciones promueven el trabajo colectivo para el cumplimiento de objetivos comunes, o si son más bien escenarios que favorecen la ruptura de las relaciones colaborativas y solidarias propias de las comunidades campesinas.

#### **4.5 Funcionamiento de los demás elementos del PMASAB**

Pese a las dificultades descritas, hubo en las agroRedes o centros de gestión veredal grandes avances organizativos, como lo demuestra el que hayan logrado mantener una oferta agregada para el sistema de abastecimiento propuesto por el PMASAB; no obstante, en los demás elementos del Plan no se vio el mismo avance y articulación.

Uno de los argumentos con los que se incentivaba a los productores a participar en el nuevo sistema de abastecimiento era la posibilidad de acceder a la infraestructura y los sistemas de información del PMASAB, que a su vez facilitarían la competencia en mercados diferentes al tradicional, con mejores precios y condiciones más favorables; al final, algunas de las propuestas iniciales se fueron diluyendo durante el tiempo en el que se ejecutaron los convenios. Esto llevó a que la infraestructura y los equipamientos, así como el sistema de información que facilitaría la conectividad entre los productores y los tenderos, desaparecieran como herramientas de apoyo a las organizaciones.

Incluso, en algunas oportunidades las transacciones comerciales asociativas dejaron malas experiencias para los productores, pues según estos, se limitaron los pagos y



se incumplieron los acuerdos pactados, eso redujo la confianza de los productores en la comercialización colectiva y llevó a: la desintegración de algunas organizaciones, la búsqueda de canales alternativos, y en algunos casos, a que los productores se vieran obligados a retornar a los canales tradicionales de comercialización.

Al tener en cuenta las limitaciones en el funcionamiento cabal del sistema de abastecimiento propuesto por el PMASAB, cabría cuestionar si este es realmente más eficiente y benéfico que la intermediación tradicional. Como afirma Forero (2006), la intermediación no siempre es sinónimo de ineficiencia y mayores costos; por el contrario, los intermediarios cumplen funciones adicionales al abastecimiento en los territorios locales, como lo son: 1) proporcionar la logística de la comercialización, 2) asumir el riesgo del transporte y la comercialización de los productos en las grandes ciudades, y 3) conocer a fondo el mercado. En algunas oportunidades ofrecen además créditos a los productores, apoyados en las relaciones de confianza existentes con los campesinos, las cuales permean y trascienden las transacciones comerciales.

Excluir al intermediario sin poner en adecuado funcionamiento los demás elementos del abastecimiento recarga las actividades que ha de llevar a cabo el productor, actividades para las que no siempre cuenta con los suficientes conocimientos y capacidades y por cuya realización no recibe beneficios económicos; entre estas figuran la transformación, el acopio, la gestión comercial, el transporte, y los trámites jurídicos, financieros y administrativos que requiere el funcionamiento de toda organización.

Pese a los límites y desafíos mencionados, el apoyo suministrado por la institucionalidad a través del PMASAB ha mejorado la producción y transformación de los productos, al igual que contribuido a desarrollar capacidades productivas y administrativas entre los miembros de las organizaciones, lo que, en términos de Salgado y Prada (2000), facilita la adaptación por parte de las economías campesinas al contexto económico y político nacional. De todas maneras, el que no todos los elementos del PMASAB funcionen y se articulen a las redes rurales limita el éxito del sistema de abastecimiento y de sus organizaciones, y reduce la credibilidad de estas como una estrategia de desarrollo rural en el ámbito local.

## **5. CONCLUSIONES**

Las organizaciones de campesinos orientadas a la producción y la comercialización han sido pensadas como un eje transversal de las políticas para el desarrollo rural. Las instituciones que las promueven esperan que estas les brinden a las comunidades productoras de alimentos mayor capacidad de negociación, eficiencia y acceso a recursos, así como la posibilidad de participar en nuevos mercados; en últimas, como se comprobó en la localidad de Sumapaz y en las provincias de Oriente y Tequendama con los proyectos del PMASAB, pretenden que los procesos asociativos incentiven el desarrollo de capacidades y conocimientos que ayuden a los productores agropecuarios en su adaptación a las exigencias crecientes de competitividad en el escenario de la globalización.

Las organizaciones pueden ser una estrategia importante para lograr un desarrollo rural incluyente y contribuir a que los campesinos mejoren sus ingresos y tengan una mejor calidad de vida, tal vez su mayor ventaja consista en que les permiten a los asociados acceder

a mercados y a recursos institucionales que están fuera de su alcance como productores individuales, sin embargo se identifican importantes desafíos y limitantes en lo económico, lo organizacional, lo comercial y lo territorial.

En el campo económico se encontró que una causa fundamental de prevención de las comunidades rurales frente a los proyectos asociativos consiste en que los asociados no siempre ven satisfechas sus expectativas de mayores ingresos; ello obedece, por un lado, a que los estatutos por lo general restringen la repartición de las ganancias, y, por otro, a que los problemas estructurales del sector agropecuario y las asimetrías propias de la globalización restan competitividad a los productores y limitan su acceso a los mercados nacionales e internacionales.

Con relación a los factores internos de la organización quedó en evidencia que los asociados suelen albergar intereses individuales no siempre concertados colectivamente, lo cual genera insatisfacciones y conflictos. Asimismo, pese a que en las comunidades campesinas son muy frecuentes los lazos de solidaridad y el trabajo colectivo, el núcleo de la producción sigue siendo de tipo familiar. La dificultad de incorporar al ámbito colectivo un aspecto que ha estado tradicionalmente ligado al núcleo familiar se convierte, entonces, en un reto importante para establecer asociaciones exitosas con fines económicos.

En los proyectos de apoyo y fortalecimiento asociativo también pesa mucho la exigencia de formalización. Se les suelen imponer a las organizaciones condiciones nuevas que implican actividades jurídicas, administrativas y financieras que no necesariamente se traducen en mayor eficiencia ni beneficios tangibles para los asociados. Desde la perspectiva política los requerimientos formales se suelen justificar como una estrategia para mejorar la entrada a ciertos mercados, sin embargo ello no siempre ocurre, ya que en el acceso a nuevos canales comerciales intervienen factores como la escala, la capacidad empresarial y el acceso a servicios; la formalización puede llegar incluso a crear efectos perversos, como las multas que se les cobran con alguna frecuencia a las organizaciones campesinas por incumplimiento de los requisitos legales.

Lo anterior invita a evaluar con más profundidad ciertos elementos de política que han sido parte sustantiva del enfoque asociativo, es el caso de la exigencia de formalización de las organizaciones. La experiencia sugiere que la formalización no es simplemente el cumplimiento de un trámite para satisfacer los requerimientos y lineamientos de la política pública, sino que esta conlleva unas obligaciones y desafíos que ubican a la organización en un nuevo escenario económico, social, político e institucional que muchas veces va más allá de sus intereses y para el que no siempre está preparada. La política que impulsa este requerimiento con fines del desarrollo asociativo debe, por lo tanto, considerar las implicaciones y verdaderos alcances de dicho proceso para establecer los programas y acciones de acompañamiento pertinentes.

Además, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que el trabajo colectivo en la producción y la comercialización requiere conocimientos y habilidades diferentes de aquellas que se ponen en práctica en las actividades productivas cotidianas. El manejo de información, la administración de recursos, la toma de decisiones financieras, el estudio de mercados y la coordinación de las organizaciones bajo el enfoque empresarial promovido por la institucionalidad significan siempre un desafío, pues dependen en gran medida del nivel de formación académica, escaso en la mayoría de los asociados; es equivocado pensar que las capacitaciones esporádicas son suficientes para que ellos

aprendan a manejar de forma empresarial sus organizaciones y a realizar satisfactoriamente las funciones establecidas en los estatutos.

Se encontró asimismo que los proyectos para la promoción y el fortalecimiento organizacional necesitan continuidad y enfoques orientadores; la falta de constancia, común en políticas que muchas veces son de gobierno y no de Estado, provoca entre los campesinos confusión, incertidumbre, prevención e incredulidad.

En el aspecto comercial, no cabe duda de que el enfoque asociativo aumenta la capacidad y la escala productiva de los productores individuales. Sin embargo, se hizo evidente que las organizaciones campesinas no tuvieron suficientes recursos de infraestructura y equipos, ni lograron los volúmenes de producción necesarios para competir con las grandes industrias de alimentos. Se cuestiona, entonces, si las políticas públicas están configurando organizaciones lo suficientemente sólidas para competir en mercados cada vez más concentrados, más aún si se tiene en cuenta que están conformadas por personas carentes casi siempre de condiciones óptimas de conectividad y acceso a servicios tan básicos como el crédito y la educación.

La experiencia de las organizaciones obliga a reflexionar a fondo sobre la conveniencia de articularlas a los mercados contemporáneos, cuyas exigencias son altas en materia de calidad, cantidad, oportunidad e inocuidad; surgen inquietudes válidas sobre las posibilidades reales de adaptarlas exitosamente a unos mercados en extremo competitivos, que imponen sus condiciones y que no van a cambiarlas ni a conceder tratamientos preferenciales a la producción campesina. Por consiguiente, debe preguntarse si valdría la pena orientar la estrategia productiva y comercial a mercados incluyentes y alternativos en los que hay más campo de acción para las organizaciones campesinas, aunque estos suelen ser reducidos.

La contribución del PMASAB resulta fundamental en este punto, por cuanto desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, base de su concepción, se puede aprovechar el respaldo político del programa para gestionar sistemas alternativos. Cabría mencionar entre ellos los canales institucionales y de circuitos cortos, que han venido demostrando en la última década ser una opción interesante para las organizaciones campesinas.

En lo relacionado con los factores territoriales, se estimó que las propuestas de desarrollo rural carecen de una adecuada interpretación de las realidades económicas, políticas, sociales y ambientales de los contextos locales, pues no consideran la diversidad del campesinado en el país. La institucionalidad que fomenta procesos organizativos como los estudiados en esta investigación ejecuta los proyectos en los territorios locales siguiendo con rigidez enfoques nacionales e incluso internacionales y se obliga a las comunidades rurales a ajustarse a ellos pese a no contar siempre con los recursos ni el acompañamiento, suficientes.

El Estado debe reconocer que las organizaciones poseen una identidad territorial, como lo evidencia el caso de Sumapaz; por lo tanto es de vital importancia que las instituciones encargadas de realizar el trabajo en campo ajusten las metodologías y contenidos a las características específicas de los territorios y las poblaciones, a la vez que desarrolla políticas integrales y complementarias para atender las necesidades de las organizaciones y de los individuos que las conforman.

En el estudio de las organizaciones fomentadas mediante el PMASAB se halló un gran número de limitantes y desafíos, aunque también que la ejecución de los proyectos

asociativos ha contribuido a mejorar la producción y transformación de los productos de economía campesina, favoreciendo el desarrollo de capacidades productivas y administrativas entre los asociados, lo cual, en términos de Salgado y Prada (2000), facilita la capacidad de adaptación por parte de las economías campesinas al contexto económico y político nacional.

El trabajo asociativo promovido por el PMASAB ha sido además un catalizador de procesos organizativos que terminaron adquiriendo vida propia y no se circunscriben a la política pública; desde esta óptica, habría que verlo como un instrumento útil para abrir espacios que favorecen la creación de capital relacional y social, así como el surgir de nuevas iniciativas y liderazgos; fortalece, asimismo, las organizaciones locales y las relaciones entre el Estado y las comunidades.

Vista la importancia de los procesos asociativos en las comunidades rurales, es relevante que iniciativas estatales como el PMASAB, orientadas al fortalecimiento organizacional, formulen estrategias de acción que afronten las limitantes encontradas durante estos años. Las organizaciones rurales están determinadas no solo por variables internas, sino también por las del contexto en el que actúan; por consiguiente, su éxito depende de factores que deben ser cubiertos por políticas complementarias que atiendan al mismo tiempo las necesidades de las organizaciones y las del sector rural en el que se hallan.

En el caso del PMASAB, se constató que los elementos y servicios que debían apoyar los procesos asociativos no funcionaron de la manera propuesta, las asociaciones se vieron trabajando de manera aislada en procesos de abastecimiento y comercialización que habían sido concebidos sistémicamente y en los que influían múltiples variables.

Además de una visión más integral de las políticas asociativas, es necesario considerar las diferentes dimensiones territoriales que configuran la vida de los habitantes rurales y sus asociaciones; a pesar de la multiplicidad de variables en juego, las políticas y la acción institucional suelen orientarse a proporcionar capacitación, infraestructura y servicios de índole productiva, con el fin de lograr mayor rentabilidad y competitividad; dichas disposiciones no solo son en muchos casos insuficientes, sino que además invisibilizan las dimensiones sociales y culturales de las regiones.

En el sector rural existen dinámicas territoriales que dificultan la constitución de empresas orientadas a la productividad bajo condiciones controladas y estandarizadas desde los medios urbanos; por esta razón, formular e implementar proyectos sin considerar las dimensiones sociales y culturales de cada región, reduce de manera ostensible las posibilidades de obtener los resultados esperados.

Es probable que el desconocimiento de las dimensiones sociales, políticas y de trabajo colectivo en los territorios rurales esté relacionado con la falta de reconocimiento de las características culturales e identitarias del campesinado. Desde el enfoque que asume a los campesinos como pequeños productores, la acción institucional invisibiliza las tradiciones organizativas y los procesos identitarios de este grupo social, a la vez que corta al menos en apariencia con las tradiciones teóricas de los estudios campesinos que aún tienen mucho que decir sobre los sujetos que conforman las organizaciones en cuestión.

La realidad del sector rural está determinada por complejas dinámicas en las que existen fallas estructurales no resueltas. En tal sentido, es importante reconocer que el enfoque asociativo, pese a sus bondades, no siempre es una solución suficiente, pues su éxito se ve limitado por esas fallas estructurales y por factores que trascienden la

dimensión económica, productiva y comercial, relacionados con las dinámicas internas de las organizaciones y de su contexto.

Las organizaciones contribuyen a darle al campesinado mayor protagonismo en la política nacional y por tanto son claves para el desarrollo rural, pero es de vital importancia reconocer que sus procesos son dinámicos y requieren, además de un entorno económico favorable, ser pensados como de largo plazo, así que para consolidarlos es importante construir tejido social basado en la confianza y la solidaridad, articular escalas territoriales y desarrollar habilidades y conocimientos con el permanente acompañamiento del Estado.

Cerramos este capítulo llamando la atención sobre la importancia de reconocer que, a fin de lograr un desarrollo rural incluyente, es necesario trascender la visión de un desarrollo limitado a la construcción de infraestructura y transferencia de tecnología. Los campesinos requieren, hoy más que nunca, ser sujetos y protagonistas de su propio desarrollo y por ende asumir un papel activo en las políticas de desarrollo rural.

## REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). “Decreto 315 de 2006. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2015). “Alimenta Bogotá. Portafolio de servicios” [en línea], disponible en: <http://alimentabogota.gov.co/home#>, consultado en agosto de 2015.
- Bayona, N. M.; Pachón, F. (2014). “Aspectos relevantes en el fortalecimiento de organizaciones campesinas de la Localidad 20 de Sumapaz”, en F. A. Pachón y J. P. Molina (eds.), *Investigando y actuando en territorio rurales* (pp. 55-71), Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Camacho, P.; Marlin, C.; Zambrano, C. (2007). *Elementos orientados para la gestión de empresas asociativas rurales - EMAR*, Quito: Plataforma Ruralter.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2013). “Guía de entidades sin ánimo de lucro, cómo construir una entidad sin ánimo de lucro - ESAL” [en línea], disponible en: <http://www.ccb.org.co/content/download/924/23144/version/1/file/C%C3%B3mo%20se%20constituye%20una%20entidad%20sin%20%C3%A1nimo%20de%20lucro.pdf>, consultado en febrero de 2015.
- Chávez, N. (2011). “De comunidad a sociedad. Bosquejo de un proceso de modernización campesina en San Juan de Sumapaz. 1986-2006” [en línea], tesis para optar por el título de Magíster en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/4314/#sthash.yJ8zNLLD.dpuf>, consultado en septiembre de 2014.
- Chayanov, A. (1981). *Chayanov y la teoría campesina*, México: Ediciones Pasado y Presente.
- Comité Distrital Intersectorial de Alimentación y Nutrición (2007). “Política pública de seguridad alimentaria y nutricional para Bogotá”, Bogotá.

- Escobar, G.; Paz, O.; Jara, E. (2010). “La participación en organizaciones rurales y los ingresos de pequeños productores en América Latina”, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Rimisp.
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) (2014). “Manual de servicios Finagro” [en línea], disponible en: [https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiT7JHb8r3KAhXG6x4KHQCID2AQFggBMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.finagro.com.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fnode%2Fbasicpage%2Ffiles%2Fsin-man-001\\_manual\\_de\\_servicios\\_ver\\_1\\_1.docx&usq=AFQjCNHpovZLKpEHFA2-L-OhHUCkEted3g&sig2=Lx5TuAiKM418Dut9iHM\\_yA&cad=rja](https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiT7JHb8r3KAhXG6x4KHQCID2AQFggBMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.finagro.com.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fnode%2Fbasicpage%2Ffiles%2Fsin-man-001_manual_de_servicios_ver_1_1.docx&usq=AFQjCNHpovZLKpEHFA2-L-OhHUCkEted3g&sig2=Lx5TuAiKM418Dut9iHM_yA&cad=rja), consultado en enero de 2016.
- Forero, J. (1999). *Economía y sociedad rural en los Andes colombianos*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Forero, J. (2006). “El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá. Análisis y propuestas”, en Forero *et al.*, *Bogotá: autonomía alimentaria. Diálogos y controversias* (pp. 31-90), Bogotá: Planeta Paz.
- Forero, J. (2010). “Economía campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia”, en J. Forero (ed.), *El campesino colombiano, entre el protagonismo económico y la indiferencia de la sociedad* (pp. 69-119), Bogotá: Editorial Javeriana.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo - ILSA (2011). *Mercados campesinos. Resultados, lecciones aprendidas y desafíos, 2007-2010*, Bogotá: Oxfam.
- Ministerio de la Protección Social. Decreto número 616 de 2006. Disponible en: <http://www.ica.gov.co/getattachment/15425e0f-81fb-4111-b215-63e61e9e9130/2006D616.aspx>. Consultada en: junio de 2016.
- Machado, A. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Unibiblos.
- Machado, A. (2003). *Ensayos sobre seguridad alimentaria*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Penrose, C. (2007). *Organizaciones de productores. Guía para el desarrollo de empresas rurales colectivas*, Barcelona: Intermón Oxfam.
- Pérez, E. (2004). “El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad”, *Nómadas*, núm. 20, pp. 180-193.
- Pérez, S. (2010). *El retorno de los campesinos. Una oportunidad para nuestra supervivencia*, Barcelona: Icaria.
- Pesquera, A.; Rodríguez, A. (2009). “Impactos del actual TLC entre Estados Unidos y Colombia: pérdida de alternativas económicas y de seguridad alimentaria nacional”, *Deslinde*, núm. 44, pp. 2-17.
- Redfield, R. (1965). *Peasant Society and Culture*, Chicago y Londres: The University of Chicago Press y Phoenix Books.
- Salgado, C. (2004). “Economías campesinas”, en A. Machado, C. Salgado y R. Vásquez (eds.), *La academia y el sector rural I* (pp. 105-150), Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Salgado, C.; Prada, E. (2000). *Campesinado y protesta social en Colombia. 1980-1995*, Bogotá: Cinep.

- Shanin, T. (1976). *Naturaleza y lógica de la economía campesina*, Barcelona: Anagrama.
- Suhner, S. (2002). Resistiendo al olvido: tendencias recientes del movimiento social y de las organizaciones campesinas en Colombia, Bogotá: Taurus.
- Vargas, A. (1990). “Las transformaciones regionales de las economías campesinas”, *Cuadernos de Economía*, núm. 14, pp. 141-171.
- Wolf, E. (1971). *Los campesinos*, Barcelona: Labor.

