



Evaluación Ambiental Estratégica EAE del Sector Agropecuario Altillanura y Alta Montaña Cundiboyacense

Análisis institucional Alta montaña cundiboyacense

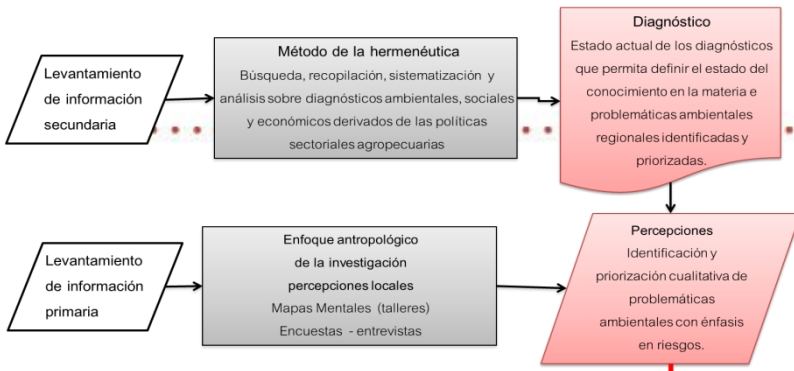
*1 de Febrero de 2013
Bogotá D.C.*

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

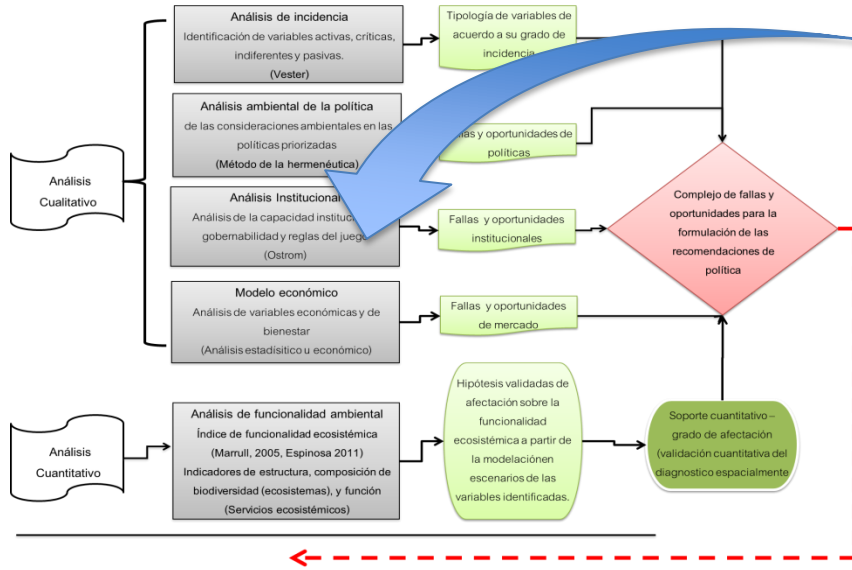
Jaime Ernesto Lozano Martínez
Economista



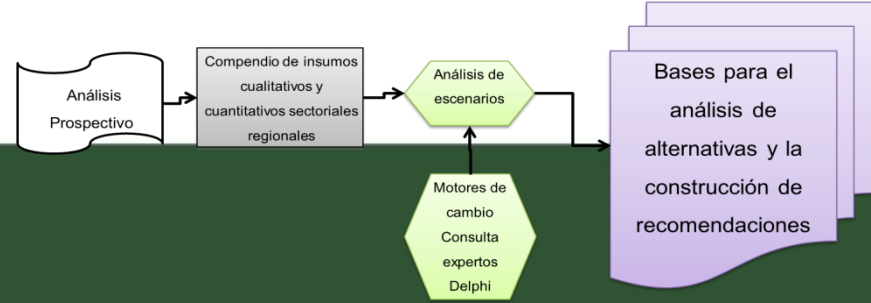
Diagnóstico



Análítica



Prospectiva



Marco Ambiental Estratégico
Análisis Institucional

Contenido

1. Preguntas de investigación
2. Proceso metodológico
3. Incidencia de actores
4. Equilibrio institucional
5. Sistemas de reglas formales e informales
6. Fallas institucionales
7. Decisiones en los predios
8. Conclusiones y recomendaciones



1. Preguntas de investigación

- ¿Quiénes son los actores que mas han influido en la transformación de la alta montaña?
- ¿Cuáles son sus posiciones y cuáles sus relaciones con los espacios de conservación?
- ¿Cuáles son las recomendaciones de fortalecimiento institucional, necesarias para el mejoramiento de la gestión ambiental del sector agropecuario y rural?



2. Proceso metodológico

- Fuentes primarias y secundarias
- Consulta a productores, funcionarios públicos y sociedad civil.
- Identificación de actores de mayor incidencia
- Flujos de entrada y de salida
- Toma de decisiones en predio
- Tiempo de la investigación: 45 días a partir del 27 de noviembre de 2012.



3. Incidencia de actores

Tabla 1 Matriz de identificación de las partes que participan en la transformación territorial

Categoría	Partes participantes	Incidencia en la transformación
Comunidades locales y productores	Pequeños propietarios de tierra	Media
	Pequeños y medianos productores	Media
		Media
Organizaciones del sector agropecuario y actores privados	Inversionistas extranjeros	Baja
	Bayer y Singenta	Media
	Inversionistas nacionales	Baja
	Inversionistas locales	Baja
	Casas comerciales	Baja
	SAC	Media
	ANALAC	Media
	FEDEGAN	Media
	FEDEPAPA	Media
	Pequeñas Asociaciones/cooperativas lecheras	Baja
Entidades de diferentes niveles de gobierno	Ministerio de Agricultura	Alta
	Ministerio de Medio Ambiente	Media
	Gobernaciones	Alta
	Cundinamarca y Boyacá	Alta
	INCODER Boyacá	Baja
	SIRAP	Baja
	DNP	Media
Parques	Baja	



3. Incidencia de actores

Tabla 1 Matriz de identificación de las partes que participan en la transformación territorial

Categoría	Partes participantes	Incidencia en la transformación
Institucionalidad de los municipios de la Alta Montaña	Alcaldía	Alta
	Corporaciones Autónomas Regionales	Baja
Centros de Investigación	CORPOICA	Baja
	CONIF	Baja
Academia	Humboldt	Baja
	Universidad Santo Tomás	Baja
	Universidad Minuto de Dios	Baja
	Universidad de Cundinamarca	Baja
	Universidad Nacional IDEA	Baja
Sociedad civil	Universidad Javeriana IDEAE	Baja
	Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil	Baja
	Conservación Internacional	Baja
	Otras ONG	Baja
Medios de comunicación	Locales	Media
	Nacionales	Baja

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas, entrevistas y consulta de fuentes secundarias



3. Incidencia de los actores

- Hay un patrón: El gobierno nacional es el actor con mas incidencia, le sigue la alcaldía municipal y en tercer lugar está la gobernación. (Alta)
- Se considera el MADR mas influyente que el MADS.
- Autoridades ambientales no se consideran un actor determinante (Media)



3. Incidencia de los actores

- Papel del Estado al impulsar la revolución verde y la realización de obras públicas desde los setenta.
- Los grandes cambios en los sistemas de producción del sector agropecuario se dieron hace décadas. Estructura económica estable.
- El marco institucional del sector no ha cambiado mucho (Machado 2000, PNUD 2011)
- ¿Por qué tanta estabilidad?



4. Equilibrio institucional

- Uso de agroquímicos a cambio de asistencia técnica, de acuerdo a los estándares internacionales promocionados históricamente desde el MADR, la Caja Agraria y gremios como Fedepapa y Fedegán.
- Las alianzas promovidas políticamente refuerzan esta tendencia sin importar el color político de las administraciones.
- Se trata de un equilibrio institucional estable, que no depende de quién se encuentra en el poder, ni del mercado en particular a pesar de los tratados de libre comercio.



4. Equilibrio institucional

- Economía predominantemente doméstica con cada vez menos variedad productiva: papa, leche, principalmente.
- Deterioro del suelo acumulado no permite mas variedad.
- El Estado responde a grupos de interés estables desde hace décadas: cooperó con Fedepapa al definir estándares y políticas de producción para alta montaña y páramo.



5. Sistemas de reglas formales e informales

- Los entrevistados de las zonas altas manifiestan que existe un favorecimiento de las autoridades en la protección de los derechos de propiedad de los propietarios de las zonas bajas.
- La discrecionalidad y no el seguimiento de reglas formales, describe las decisiones de las autoridades ambientales y municipales.



5. Sistemas de reglas formales e informales

- La alta montaña se caracteriza por tener pequeños y medianos productores, y la ausencia de un mercado de tierras desarrollado.
- Predomina el arriendo y no la venta de predios.
- La herencia es el principal mecanismo de transferencia y viene acompañada de procesos de fraccionamiento intensos.
- Las ventajas en términos de escala solo se encuentran con la expansión de cultivos hacia zonas altas, es decir hacia zonas de conservación que deben ser protegidas.



5. Sistemas de reglas formales e informales

- Existen problemas de coordinación entre las autoridades.
- El proceso de atención al ciudadano no incluye el registro estandarizado de los reclamos y solicitudes ni un protocolo de seguimiento del proceso una vez pasa a las CAR.
- Ante la ausencia de estándares y protocolos, las CAR y las alcaldías se responsabilizan mutuamente cuando falla la atención a las solicitudes ciudadanas.
- Ante la solicitud de bases de datos o registros de esas denuncias o solicitudes, los municipios manifestaron no tener un historial.



5. Sistemas de reglas formales e informales

- Los municipios de las zonas altas no cuentan con instancias de decisión para poder coordinar sus estrategias con los municipios de las zonas bajas.
- Si estuvieran coordinadas, el monitoreo de la frontera agrícola permitiría obtener información a las zonas bajas, sobre la destrucción de flujos y fuentes de agua que resulta del cultivo de papa en el páramo, de la expansión ganadera, o incluso de actividades mineras.



5. Sistemas de reglas formales e informales

- Los funcionarios públicos entrevistados perciben que la competencia entre actividades mineras y agropecuarias por bienes públicos como el agua y el suelo puede tener efectos ambientales significativos.
- Al aumentar la demanda minera y extractiva de un recurso como el agua, se pueden intensificar las malas prácticas que trae consigo la expansión de cultivos de papa al páramo



5. Sistemas de reglas formales e informales

- Si se combinan las presiones sobre las fuentes de agua y el agotamiento y deterioro del suelo, con estas demandas de servicios de gran escala, el escenario posible podría terminar con las bases de cualquier preferencia social pro-conservación.
- La competencia por bienes públicos entre el sector agropecuario y otros sectores requiere ser estudiada a fondo, de acuerdo al tamaño de los riesgos que se enfrentan.
- Otro hecho importante que se verificó en las entrevistas es el fortalecimiento relativo del capital social de la zona



6. Fallas institucionales

- Las normas para protección de recursos comunes frente a las actividades agropecuarias no tienen en cuenta preferencias sociales locales
- Las CAR y los municipios tienen pocos incentivos políticos, pocos recursos y poca capacidad institucional para cumplir con la tarea de hacer exigibles las normas de conservación.
- No hay un registro público de información estandarizado y sistematizado en los municipios o en las CAR
- Hay problemas serios de credibilidad de las autoridades ambientales



7. Decisiones en los predios

- Los productores no reportaron tener presentes normas ambientales y de ordenamiento ambiental al momento de tomar decisiones.
- Si los productores de papa quieren tener cultivos en nuevas zonas, deben acudir a las corporaciones autónomas para que se les autorice concesiones de agua.
- Pero no hay un protocolo claro para la obtención de estas concesiones, en términos de su capacidad para proteger los recursos involucrados, tierra y agua.
- Tampoco parece haber acceso público a los registros de estas concesiones y su elaboración de acuerdo a la normatividad ambiental.



7. Decisiones en los predios

- La *Guía ambiental para el cultivo de la papa* elaborada en 2004 con la participación de Fedepapa y el MADS, no es una guía obligatoria para los productores.
- Las CAR pueden tener en cuenta o no el seguimiento de esta guía al otorgar concesiones de agua.
- Los productores entrevistados manifiestan que la forma de conseguir las concesiones es a través del acercamiento político a las CAR



7. Decisiones en los predios

- Los medianos productores de la alta montaña suelen recibir más atención que los pequeños, y se ha llegado al caso en el que la CAR autoriza a un productor mediano la realización de nuevos cultivos y la misma CAR no autoriza a un productor pequeño, cuyo predio es vecino del mediano productor.
- Literalmente, la Guía considera perfectamente natural que la selección de lotes para cultivo deje por fuera cualquier consideración de la función ecológica de la tierra y el grado de debilidad de los ecosistemas que se puedan ver afectados.
- Se renuncia desde el comienzo a considerar los costos económicos externos y los costos sociales que puede generar el cultivo de papa.



8. Conclusiones y recomendaciones

- Con información estandarizada y de fácil acceso al público se lograría contar con instancias de decisión fundamentales que permitan contar con herramientas de planificación que no sean de talla única.
- La posibilidad de generar normas en el territorio abriría la puerta para el tratamiento de las especificidades locales y regionales de los ecosistemas y los riesgos de su explotación



8. Conclusiones y recomendaciones

- Hay una oportunidad. Ante mayor productividad de los pequeños y medianos productores agrícolas convendría sugerir que ese acceso a tierras y esa facilitación que se planea incluyeran desde el comienzo restricciones claras en términos de las normas ambientales, como por ejemplo la definición de límites claros y monitoreables, de la frontera de producción



8. Conclusiones y recomendaciones

- Algunos jóvenes hijos de ganaderos tienen la mente abierta a reorientar la inversión de capital en la zona hacia negocios mas orientados a servicios.
- Queda la posibilidad de que esos servicios puedan favorecer la conservación, mediante la disminución voluntaria del hato ganadero y la extensión de pastos.
- Valdría la pena indagar si las políticas públicas para jóvenes incluyen este tipo de iniciativas y si no es así, considerar que sean incluidas en la agenda política.



8. Conclusiones y recomendaciones

- Convendría estimar cuáles son los requerimientos de información pública necesarios para el fortalecimiento de la acción colectiva dirigida a la rendición de cuentas de las autoridades ambientales.
- Tratados de libre comercio como el que se tiene con la Unión Europea han creado incentivos pro conservación que combinan las virtudes de los mercados y el aumento en el nivel de exigibilidad de las normas ambientales.
- Convendría tener en cuenta a la luz de ese TLC, cuáles son los nuevos horizontes de la planificación productiva, y cuál es el papel que pueden cumplir los institutos de investigación en la definición y aprovechamiento de estas oportunidades



8. Conclusiones y recomendaciones

- En segundo lugar, sería conveniente hacer sugerencias al proyecto de reforma de las CAR's para crear instancias de decisión que puedan generar costos políticos a las malas decisiones que puedan tomar.
- La reforma podría fortalecer los mecanismos de control de las CAR's para que el MADS no sea permanentemente una minoría en las decisiones de las corporaciones.



8. Conclusiones y recomendaciones

- La regulación ambiental de la producción agropecuaria debería incluir la posibilidad de veto de las concesiones para el uso del agua, en los casos en que se vean amenazadas zonas de protección y de conservación.
- Para ello es necesario mejorar la calidad de la información que registre las actividades y las decisiones de las CAR's, de acuerdo a protocolos diseñados para resolver las inquietudes de los ciudadanos.
- Un elemento a favor de la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos debería ser tenido en cuenta en el diseño de ese registro y el de su accesibilidad pública

