

# DESARROLLO Y EQUIDAD CON CAMPESINOS

MARIO VALDERRAMA • HÉCTOR MONDRAGÓN



Misión Rural

Volumen 2

IICA

TM EDITORES

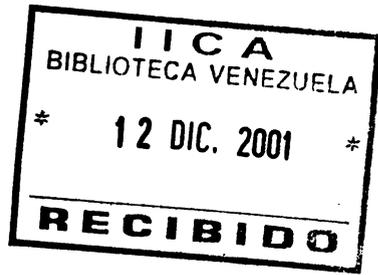
...ción Rural: Transición, Convi-  
...ta y Sostenibilidad, es un pro-  
...cto altamente participativo que  
...creó con el propósito de defi-  
... políticas de largo plazo para el  
...ctor rural colombiano.

...proyecto se vincularon los dis-  
...tos actores del sector tanto en  
...nivel nacional como regional; en  
...este sentido, el proceso contó  
...con la participación activa de las  
...asociaciones campesinas, gremios  
...de la producción, centros de in-  
...vestigación, universidades, institu-  
...ciones oficiales del sector y orga-  
...nismos internacionales.

...para el desarrollo del trabajo par-  
...ticipativo se conformó la Red Tran-  
...sitar con nodos en las regio-  
...nes liderados por la Universi-  
...dad del Valle, la Universidad In-  
...dustrial de Santander, la Universi-  
...dad del Norte en Barranquilla, y  
...Corpes de Orinoquia y de la  
...Cauca.

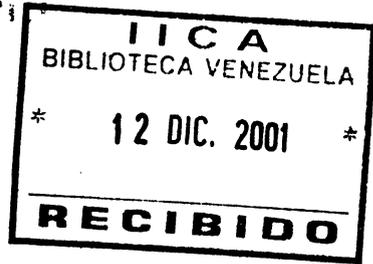
...podríamos afirmar que esta colec-  
...ción es una renovada forma de ver  
...los problemas del sector rural,  
...colombiano y se constituye en un  
...nuevo paradigma de interpreta-  
...ción de la sociedad rural, en sus  
...aspectos políticos, económicos,  
...ambientales, culturales y sociales.

...el lector podrá encontrar elemen-  
...tos que le permitirán conocer de  
...manera global la gran complejidad  
...de los problemas y perspectivas  
...de la sociedad colombiana desde  
...un punto de vista de lo rural.



**Misión Rural**

Handwritten text in a rectangular box, possibly a signature or a date, located in the upper left corner of the page.



Misión Rural

# Desarrollo y equidad con campesinos

**Mario Valderrama Ch.**  
Economista agrícola Ph.D.

**Héctor H. Mondragón B.**  
Economista

**IICA**



11 CA  
E10  
1209

00003480

**Consejo de Dirección Misión Rural**

*Cecilia López Montaña*  
Directora de Planeación Nacional

*Antonio Gómez Merlano*  
Ministro de Agricultura

*Jesús Antonio Bejarano*  
Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia

*José Martínez*  
Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC

*Carlos Ancizar Rico*  
Coordinador del Consejo Nacional Campesino

*Jorge Visbal Martelo*  
Presidente de la Federación de Ganaderos de Colombia

*Carlos Ernesto Leño*  
Asociación Nacional de Industriales, ANDI

*Edgardo Moscardi*  
Representante IICA Colombia

*Rafael Echeverri Perico*  
Presidente de la Misión Rural

Las opiniones de los autores expresadas en la presente publicación  
no comprometen a las instituciones.

© Mario Valderrama Ch. y Héctor Mondragón B.

© IICA en coedición con TM Editores.

Primera edición: septiembre de 1998

ISBN: 958-601-802-4 (obra completa)

ISBN: 958-601-808-3 (volumen)

Diseño de cubierta: Héctor Prado Misas, TM Editores

Edición, armada electrónica, impresión

y encuadernación: TM Editores, apartado aéreo 4817

Santafé de Bogotá, Colombia

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

## CONTENIDO

**QUÉ ES LA MISIÓN RURAL**      vii

**AGRADECIMIENTOS**      ix

**PRESENTACIÓN**      xi

**CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA**      1

- A. Naturaleza de la economía campesina      1
- B. Economía campesina en contexto de desarrollo      14
- C. La evidencia en Colombia      20
- D. Tendencia de crecimiento de la economía campesina en Colombia      24

**RELACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA CAMPESINA CON LOS MERCADOS Y CON EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA**      27

- A. La propiedad de la tierra      27
- B. Los Circuitos integrados del sistema económico y de la economía campesina      29

**CUANTIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA. ¿Cuántos son? Situación de pobreza**      33

- A. Número de personas en categoría de campesinos      33

**IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA. ¿Qué aporta a la economía?**      37

- A. Producción agropecuaria de la economía campesina. Clase y tipo de productos      37
- B. Aportes de la economía campesina. Seguridad alimentaria      37

**LOS PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA**      45

- A. Transferencias del Estado      45

- B. Distribución de la tierra y reforma agraria 46
- C. El potencial de solución 67

**CONSIDERACIONES BÁSICAS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA 77**

- A. El papel de la economía campesina en el desarrollo 77
- B. Economía campesina y eficiencia. Microeconomía de la actividad campesina 79

**ESTRATEGIA PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA 85**

- A. Estrategia general 85
- B. Estrategias específicas 86

**PROPUESTAS DE SOLUCIÓN 91**

- A. Visión futura de la agricultura 91
- B. Las condiciones específicas de la economía campesina 92
- C. Soluciones de tipo general 93
- D. Soluciones de generación de ingresos 109

**PRESUPUESTO Y FINANCIACIÓN DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS 117**

- A. Costo de las propuestas y fuentes de financiación 117
- B. Presupuesto de la etapa de transición 117

**ANEXO 121**

- A. Proyectos exitosos de pequeña producción 121
- B. Guía para que un proyecto de pequeña producción sea exitoso 122

**EJEMPLO DE PROYECTO A REALIZAR POR COMUNIDADES RURALES: ALMACENAMIENTO Y USO DE AGUAS EN MICROCUENCAS 125**

- A. Antecedentes y descripción del proyecto 125
- B. Descripción del proyecto 126
- C. Operación del proyecto 129
- D. Productos del proyecto 131
- E. Cronograma del proyecto 131
- F. Puntos fuertes del proyecto 131

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 133**

## QUÉ ES LA MISIÓN RURAL

La Misión Rural fue un ejercicio de prospectiva para el campo colombiano, liderado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Red de Solidaridad Social, Colciencias, Fonade, el Corpes de orinoquia, el BID, el Banco Mundial, la AID del gobierno de los Estados Unidos, la agencia cooperación alemana GTZ, el PNUD y la FAO.

Se conformó un Consejo de Dirección integrado por la Directora del DNP, el Ministerio de Agricultura, el presidente de la SAC, el presidente de Fedegan, el presidente de la ANUC, el presidente del Consejo Nacional Campesino, el presidente de la Cámara de Alimentos Balanceados de la Asociación Nacional de Industriales y el Representante Residente del IICA en Colombia.

El trabajo técnico contó con un conjunto de expertos que lideraron la investigación y el análisis técnico en las áreas de dinamización productiva, economía campesina, sostenibilidad, pobreza rural, educación, ciencia y tecnología, convivencia, institucionalidad y género. Igualmente se desarrollaron trabajos de investigación complementarios en las áreas de legislación, empleo rural, condiciones macroeconómicas, transición comercial agrícola, crédito rural, arrendamiento de tierra y eficiencia de pequeños productores. En términos regionales se realizaron diagnósticos y propuestas de política para las regiones atlántica, occidental, centro oriental, amazónica y orinoqués.

Además del IICA, se vincularon directamente en el trabajo otras entidades como la FAO, el CEGA, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, CEDE, las universidades del Valle, Industrial de Santander, del Norte, la de Maryland, de Wisconsin y los Corpes de la Orinoquia y de la Amazonia.

Para asegurar un trabajo colectivo y ampliar la discusión de los diagnósticos y construcción de las propuestas se creó la Red Transitar con la participación de organizaciones de productores, campesinos, sindicatos, académicos y funcionarios del sector rural. Se realizaron 64 mesas de trabajo departamentales (dos por departamento), 15 encuentros regionales (tres por región), dos reuniones nacionales, un encuentro colombo-venezolano para la Orinoquia y una conferencia latinoamericana, convocada conjuntamente con México y Chile, con la participación de diez países y de los organismos internacionales del hemisferio. Durante el año de trabajo se realizó un Foro Permanente que se reunió en 15 oportunidades para trabajar los temas más importantes que surgieron de las discusiones de los diagnósticos y propuestas.

La Misión Rural pone sus publicaciones a disposición de la opinión pública, de las organizaciones del sector rural, las autoridades gubernamentales y la academia nacional e internacional, para su escrutinio y con la intención de contribuir al análisis y a la definición de líneas de acción de política que permitan que este esfuerzo se materialice en acciones reales, mediante la apropiación de sus resultados y el debate, particularmente como un instrumento que nos acerque a acuerdos inteligentes y viables para alcanzar la paz en Colombia.

Se han organizado en dos series: Documentos de la Misión Rural que cuenta con 14 volúmenes: *Misión Rural, transición, convivencia y sostenibilidad - Red Transitar - Transición - Convivencia - Sostenibilidad - ¿Puede el sector rural colombiano ser un jalonador del desarrollo económico? Institucionalidad - Reforma Agraria - Educación - Pobreza - Temas forestales y faunísticos - Estrategias ambientales para el manejo del agua y el transporte en la Orinoquia - Arrendamientos de tierra - Desarrollo Rural de la Orinoquia colombo-venezolana*. Editados y publicados directamente por el IICA - Misión Rural.

La segunda corresponde a los volúmenes Misión Rural, publicados en coedición con Tercer Mundo Editores: *Del proteccionismo a la apertura - Desarrollo y equidad con campesinos - Tras el velo de la pobreza - Sostenibilidad y medio ambiente - Educación, ciencia y tecnología - Poder y crisis institucional - La convivencia en Colombia - Perspectiva de género*.

## **AGRADECIMIENTOS**

**Este documento es resultado del esfuerzo de varias personas y entidades que han contribuido con sus comentarios y aportes a los planes de trabajo y a los borradores de estos documentos, los cuales hemos tenido en cuenta e introducido en el texto en la mayoría de los casos. Sin embargo, no ha sido posible utilizar todos los casos e información ilustrativa sobre la economía campesina y el sector rural en general.**

**Agradecemos a todas las organizaciones campesinas y a sus representantes a nivel central y a quienes participaron en los foros regionales, a todos los líderes y productores campesinos. Igualmente a todas las personas que hicieron aportes en estos foros como investigadores, como directores de acciones en el campo, como asistentes técnicos y como conocedores y preocupados por la situación del habitante y de la economía del sector rural colombiano.**

**Un agradecimiento muy especial a los coordinadores del componente de economía campesina en los foros regionales por sus aportes y suministro de información, de la cual, como se indicó, no fue posible introducirla directamente en el texto. Nuestro agradecimiento y reconocimiento a: Carlos Castillo, Valle del Cauca, Alfredo Correa y José Abello de la Universidad del Norte en Barranquilla y Álvaro Ramírez de la Universidad Industrial de Santander**

**Agradecimiento y reconocimiento muy especial a Altahir González Oliver quien trabajó como asistente y colaboró en la recolección de información y preparó informes sobre seguridad alimentaria, adicionales a este documento.**

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support effective decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and reporting, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that data is used responsibly and ethically.

5. The fifth part of the document discusses the importance of data governance and the role of leadership in establishing a strong data culture. It emphasizes that data should be used to drive innovation and improve organizational performance.

6. The sixth part of the document provides a summary of the key findings and recommendations. It reiterates the importance of data in driving organizational success and provides actionable steps for implementation.

7. The seventh part of the document includes a list of references and sources used in the research. It provides a comprehensive overview of the current state of data management and analysis in the industry.

8. The eighth part of the document contains a list of appendices, including detailed data tables, charts, and additional information that supports the main text. These appendices provide a more in-depth look at the data and analysis.

9. The ninth part of the document includes a list of figures and tables, providing a visual representation of the data and analysis. These figures and tables are essential for understanding the results of the study and the impact of the data.

10. The tenth part of the document contains a list of footnotes and additional information. It provides a more detailed look at the data and analysis, including a list of footnotes and additional information that supports the main text.

## PRESENTACIÓN

En este documento se ha tratado de consignar los aspectos relevantes que deben ser tenidos en cuenta en política de desarrollo del sector rural colombiano, mostrando las principales conexiones de la economía campesina y los pequeños productores con el resto de la economía y la sociedad; no se trata de un tratado o estudio monográfico donde se incluyen todos los aspectos sobre la economía campesina sino de una selección de los argumentos más relevantes en la formulación de políticas.

Se parte de que la organización de la sociedad descansa en unas bases mínimas de ética, de igualdad y distribución de los recursos para el bien y progreso del conjunto. Las sociedades no pueden ser enteramente justas e igualitarias pero deben tener una organización y mecanismos que tiendan hacia ellas. Infortunadamente nuestra sociedad tiene mecanismos que perpetúan y acentúan la desigualdad, que va en detrimento de su funcionamiento y viabilidad, y más grave aún ha introducido ineficiencias que afectan su capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales. Los agricultores colombianos –grandes, medianos, pequeños y de economía campesina– han sido las principales víctimas de esta situación y su actual estado de depresión es el resultado del funcionamiento de la sociedad que acentúa las inequidades.

Se parte de que todas las personas tienen derecho a trabajar en forma productiva para lo cual deben tener acceso tanto a los recursos como a los mercados, de que el Estado debe tener como preocupación el desempleo y tiene obligación política y social de proporcionar las condiciones para que los productores privados creen puestos de trabajo para sí y para otros, como condición esencial para el crecimiento. El sistema social funciona cuando se crea demanda por otros sectores de la producción y los servicios y por los consumidores, bien en el mercado nacional o en las exportaciones. Para el primero el sistema debe generar ingresos y para el segundo debe ser competitivo en los mercados internacionales, tanto para exportar como para competir con las exportaciones en el mercado nacional. Para ello debe haber un mínimo de racionalidad y de eficiencia en el uso de los recursos naturales y en su conservación, lo que requiere un nuevo concepto de reforma agraria como una distribución de los recursos naturales para quienes la utilicen en forma eficiente y competitiva en los mercados, y no sólo con fines redistributivos o justicialistas, es decir una reforma agraria para todos los productores, basada en dos aspectos principales: obligación del uso productivo eficiente y social y la conservación de los recursos naturales.

Consideraciones similares se han hecho con el manejo monetario y las tasas de interés, que deben incentivar la producción y no tomarla como el precio del dinero, donde se asigna una tasa por oferta y demanda, pero se controla la demanda para aumentar el

precio. La política monetaria que la economía necesita para el desarrollo debe mantener un sano equilibrio entre el mundo monetario y el mundo real de producción y las posibilidades de crecimiento dependen en gran medida de la política macro-económica. Si bien esta agenda se refiere a la economía campesina y a los pequeños productores, muchas de las soluciones y recomendaciones son aplicables a toda la producción agrícola; muchos de los problemas son comunes a todos los productores: acceso a la tierra, a la financiación, a la tecnología y a la eficiencia y costos para competir en los mercados.

# CARACTERIZACIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA

El propósito de esta sección es mostrar las principales relaciones de la economía campesina con el resto de la economía y la sociedad, identificar los factores que afectan negativamente la producción y el nivel de vida de los campesinos, que deberán ser corregidos a través de políticas y programas para mejorar la capacidad de producción y de contribución de los campesinos al desarrollo. Identificará también los principales puntos que requieren profundización y trabajo adicional en el futuro.

## **A. Naturaleza de la economía campesina**

### **¿Qué es economía campesina?**

#### ***1. Definición, caracterización***

Es necesario conocer en la forma más precisa posible el número de campesinos en Colombia para establecer las potencialidades y problemas y el orden de magnitudes de los programas y proyectos. Para ello es necesario definir lo que se entiende por economía campesina y campesinos, esta definición es útil también para la formulación de políticas. Como cualquier otra, la definición de la economía campesina es difícil debido a las varias características que la componen. Para delimitar el problema se utilizarán las características de su racionalidad interna de producción y del uso de factores, la forma de la toma de decisiones, el monto y la fuente de los ingresos en dinero, el uso predominante del suelo y sus formas de vinculación a los mercados de productos y de trabajo. Con base en esta caracterización se introducirán algunas diferencias regionales. Las principales características de la economía campesina se resumen así:

1. El factor limitante de la producción es la tierra seguido del capital, mientras que el factor abundante es la fuerza de trabajo familiar por lo que el uso de la tierra es intensivo, pero con poco uso de capital;
2. La producción agropecuaria de la parcela está orientada fundamentalmente a la subsistencia, lo que significa que se orienta al autoconsumo en proporción importante, pero en Colombia hay muchos casos donde la mayor parte o la totalidad de la producción está dirigida al mercado;
3. Las decisiones sobre uso de la tierra y las actividades a realizar no están basados en la optimización de la ganancia o de los ingresos sino en garantizar los productos y niveles de autoconsumo para la familia y para venta en el mercado que aseguren un flujo de ingresos básico continuo, reduciendo el riesgo que le permita adquirir los productos de subsistencia no agropecuarios;

## 2 *Desarrollo y equidad con campesinos*

4. El ingreso familiar es bajo y está formado casi siempre por varios productos agropecuarios, por productos no agrícolas (artesanas) y por salarios obtenidos fuera de la parcela en la misma actividad agropecuaria o en no agropecuarias;
5. A pesar de sus precarios recursos el campesino está estrechamente ligado al mercado a través de la venta de sus productos agrícolas, de la fuerza de trabajo familiar y de la compra de insumos y productos de subsistencia;
6. Retiene la fuerza de trabajo familiar hasta cuando puede suministrar alimentos y vivienda mínimos, pero más allá de este punto, parte de la fuerza de trabajo familiar migra permanente o temporalmente a otros lugares. En muchos casos este trabajo permanente fuera de la parcela constituye fuente de ingreso adicional (remesas) para mantener la familia.

La economía campesina está estrechamente relacionada con el pequeño tamaño de la parcela, el campesino es aquel productor con uno de sus factores de producción –la tierra<sup>1</sup>– como factor limitante principal. Sin embargo, no se puede hablar de un tamaño determinado de la parcela porque éste varía con los suelos, el clima y la infraestructura en la región agrícola y el grado de vinculación a los mercados o a la industria de transformación. Por ello no se puede limitar la economía campesina al minifundio; pequeños productores y aun productores de tamaño medio pueden ser clasificados como campesinos si tienen algunas de las características anteriores. Si bien el tamaño de la parcela no es un buen indicador de la economía campesina, es la variable más común de clasificación y la utilizaremos a pesar de sus limitaciones.

### **2. *Racionalidad de la toma de decisiones y uso de los factores.*** ***Racionalidad microeconómica***

Varias de las características anteriores citadas para definir al campesino son comunes al agricultor comercial, como por ejemplo que el ingreso familiar puede provenir de varias fuentes, que la agricultura no sea la única actividad económica o que no viva en la unidad de producción. Muchos de los agricultores grandes tienen actividades paralelas a la de la agricultura, muchos son además abogados, médicos y trabajan como tales, muchos tienen actividades productivas adicionales en el comercio, el transporte y muchos no viven en la unidad de producción. Las diferencias principales entre un agricultor comercial y uno campesino se deben a la magnitud de los recursos a su disposición, pero principalmente al criterio de decisión. El agricultor comercial mantiene la actividad en cuanto ésta le reporte una ganancia media similar a la que obtendría en otras actividades. Como el comercial, el campesino tiene también como objetivo la ganancia, sin embargo, no abandona la producción sino cuando ésta no suministra el nivel mínimo de subsistencia para su familia. El criterio del comercial para producir es la ganancia, mientras que el objetivo del campesino es mantener un ingreso para la familia, aunque por períodos no le produzca ganancia.

<sup>1</sup> Tierra es entendido aquí no sólo como un área determinada sino como un factor de producción junto con la infraestructura y la tecnología con que se usa e integrada a los otros factores de producción.

### 3 Caracterización de la economía campesina

Este ingreso está entre el nivel mínimo (NIMI) y el nivel medio (NIME)<sup>2</sup>, pasado el cual –y si se mantiene durante un período suficientemente largo<sup>3</sup>– la familia campesina abandonará la actividad agrícola o realizará actividades generadoras de ingreso fuera de la parcela, y un nivel de ingresos máximo (NIMX) que puede lograr con los recursos y tecnología disponibles si los utiliza hasta el extremo. Para efectos de análisis podemos pensar que el campesino busca mantener un nivel de ingresos medio (NIME) que le genera la subsistencia mínima y una ganancia media. Supongamos la información hipotética de una parcela de la Tabla 1, con una situación media con precio  $P_m=11$  y cantidad  $Q_m=105$  en una curva de oferta  $O1-O'1$ , para un  $NIME=1.115$ . Si el precio cae a  $P1=10$  el campesino aumenta la producción de  $Q_m$  a  $Q2$  para mantener su nivel de ingresos por encima del mínimo (NIMI), al contrario del agricultor netamente comercial que reducirá la producción a  $Q1$ . En la gráfica el campesino se mueve en dirección contraria al del agricultor comercial, que reducirá su producción ante una reducción del precio, pues su objeto es optimizar su ganancia, que suponemos la obtiene al producir  $Q1$  a  $P1$ .

**Tabla 1**  
**PRECIO, CANTIDAD Y NIVEL DE INGRESOS DE UNA PARCELA CAMPESINA.**  
Datos hipotéticos

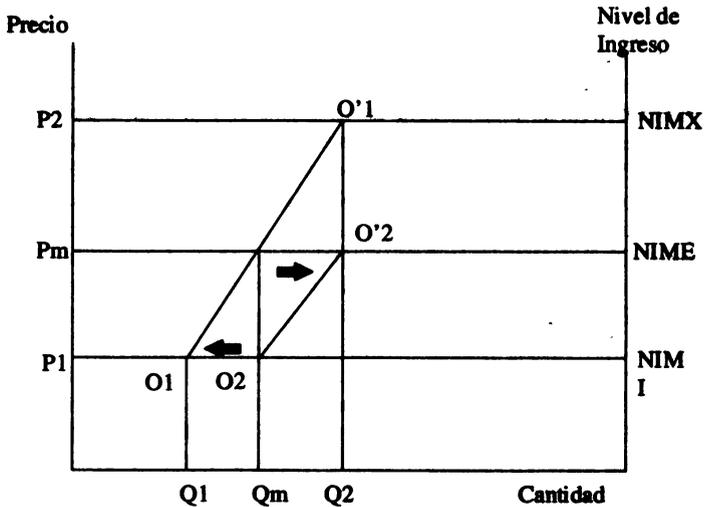
	8	60	480
	9	80	720
Límite Mínimo P1	10	100	1.000
Nivel Medio Pm	11	105	1.155
	12	110	1.320
	13	115	1.495
Limite Máximo	14	120	1.680
	15	120	1.800
Escenario Medio A	11	105	1.155
Escenario Medio B	10	110	1.100

<sup>2</sup> Este nivel NIMI puede ser similar al ingreso que la familia obtendría con el salario mínimo de la ciudad.

<sup>3</sup> Esto es consistente con la hipótesis del ingreso permanente, según la cual las personas tienden a mantener su nivel de consumo por un tiempo determinado aun cuando sus ingresos hayan disminuido.

#### 4 Desarrollo y equidad con campesinos

**Gráfico 1**  
ILUSTRACIÓN DE COMPORTAMIENTO DE OFERTA EN LA ECONOMÍA CAMPESINA



En realidad en su necesidad de mantener el nivel mínimo de ingresos el campesino crea temporalmente otra curva de oferta desplazada a la derecha (O2-O'2) con base en el incremento de su esfuerzo y del uso de los recursos al máximo<sup>4</sup>

Hay evidencia factual sobre este comportamiento lo cual ha llevado a pensar que los campesinos no responden a los precios, a los estímulos del mercado. Sin embargo, esta es la respuesta ante reducciones de precios, pero el campesino responde positivamente ante aumentos de precios y tiende a aumentar la producción para mejorar el ingreso, por ejemplo si el precio es P2 tenderá a producir la cantidad Q2, que es la máxima que sus recursos le permiten y obtener el nivel de ingresos NIMX. Generalmente estos incrementos en producción no son detectables en las estadísticas porque su capacidad de respuesta está limitada por los pocos recursos que posee, es decir su elasticidad de oferta es muy baja no por la mentalidad del campesino sino por los escasos recursos a su alcance<sup>5</sup>. En ambos casos puede llevar el uso de los factores hasta donde la productividad marginal es casi cero, como si los factores, especialmente la mano de obra, tuviera precio cero, y llegar a la máxima producción posible. Por ello la productividad técnica por unidad de superficie de un campesino puede ser más alta que la del productor comercial.

<sup>4</sup> Este comportamiento no es exclusivo del campesino, un obrero puede trabajar horas extras, una pareja decide que ambos trabajen para mantener su NIME. En realidad el campesino vende su trabajo al vender sus productos.

<sup>5</sup> Se encontró que estos aumentos son del orden del 10%, como se muestra en otra sección.

## 5 Caracterización de la economía campesina

Este comportamiento de aumentar la producción ante una reducción de los precios, que es una respuesta negativa al comportamiento de la oferta, es perjudicial para el campesino porque contribuye a mantener el precio bajo, pero es benéfica para el consumidor y para el abastecimiento de alimentos. Pero esta racionalidad tiene también efectos negativos: además del mayor esfuerzo que la familia debe hacer, obliga al campesino a utilizar recursos que no debiera usar, por ejemplo cultivar en suelos con pendientes elevadas causando erosión o talando bosques de protección para ampliar su capacidad de cultivo<sup>6</sup>.

Como se ve, la lógica microeconómica puede ser utilizada para entender la racionalidad de las decisiones del campesino y la razón por la cual usa en forma más intensa su factor más escaso, la tierra. Adicionalmente la práctica muy generalizada dentro de la economía campesina del cultivo intercalado y escalonado, que puede reducir los rendimientos por unidad de superficie para cada cultivo aislado, pero que la aumenta en su conjunto, tiene racionalidad económica si se considera que su objetivo es mantener un flujo mínimo de caja.

Debido a que la tierra es el factor limitante para aumentar la producción, seguido muy de cerca por la disponibilidad de capital (crédito) o de su capacidad para ofrecer garantía, el campesino hace uso intensivo de la fuerza de trabajo hasta agotar la capacidad de usarla en forma productiva, por lo cual el excedente es empleado fuera de ella, especialmente en los tiempos en que no se necesita en la parcela o que hay oportunidades de trabajo fuera de ella. En casos extremos la parcela se convierte sólo en vivienda y la fuente de trabajo e ingresos depende casi en su totalidad fuera de la parcela. Si las oportunidades de trabajo e ingreso son apropiadas fuera de la parcela por encima del NIME, por ejemplo similares al NIMX, hay permanente competencia por el uso del tiempo del campesino y el de su familia, el campesino llega a descuidar la parcela en detrimento de su sostenibilidad<sup>7</sup>.

### 3. Toma de decisiones. Uso del suelo en la parcela

Los productos que siembra están dirigidos a satisfacer las necesidades de la familia en forma directa (autoconsumo) y a proporcionar ingreso en dinero para la compra de productos adicionales de subsistencia y al pago de créditos e intereses. La toma de decisiones sobre el uso de los factores a su disposición (tierra, fuerza de trabajo) está orientada a asegurar la permanencia de la familia y de la parcela más que a la acumulación de ganancia, por ejemplo, el precio esperado por el producto no es el factor determinante. Sin embargo, hay casos de campesinos medios que acumulan ganancia en el proceso de producción y algunos definen los productos con base principal en los precios esperados y en la demanda.

<sup>6</sup> Como veremos más adelante las cifras de uso de la tierra agrícola tienen las tasas más altas en los pequeños productores que en los grandes.

<sup>7</sup> El nivel de salarios y las oportunidades de empleo en otros sectores son determinantes para que el campesino se mantenga en o abandone la parcela, de allí que la emigración campo ciudad depende de los recursos, tecnología y mercados al alcance del campesino y de las oportunidades de empleo y nivel de salarios de los otros sectores.

Los cultivos predominantes son de pancoger generalmente en forma mixta y de siembra escalonada que le permite cosechar casi durante todo el año. La parcela puede comprender también áreas dedicadas a ganadería mayor, con unas pocas cabezas, a ganado menor de cerdos u ovinos dependiendo de la región. Normalmente hay algunos cultivos permanentes de frutales. La racionalidad de utilización del área de la parcela está orientada a proporcionar productos de autoconsumo, algunos de los cuáles son llevados en proporciones variables al mercado y el ganado como parte del autoconsumo y como ahorro para gastos especiales y pago de deudas. Dependiendo de la región, puede haber un cultivo predominante, por ejemplo café. Sin embargo, a pesar de que su racionalidad es proporcionar productos de autoconsumo, la parcela está orientada a las demandas del mercado local o regional que le permita adquirir los productos complementarios para la subsistencia.

Esta es la distribución de la parcela de un campesino que ha superado la línea de pobreza y que puede mantener a su familia en forma decente con una vivienda con niveles básicos aceptables, y en algunos casos puede tener uno o varios hijos estudiando en alguna población vecina. Sin embargo, existen casos en donde el área disponible y la utilización del suelo son precarios, dedicados a algunos cultivos de pancoger transitorios y permanentes.

El campesino típico tiene su vivienda en la parcela y tiene una sola parcela y a veces otra u otras adicionales que completan mediante el manejo de varios pequeños lotes propios o arrendados, la unidad de producción<sup>8</sup> donde trabaja. Sin embargo, en muchos casos los campesinos viven en pequeños caseríos en grupos o en poblados o ciudades donde vive la familia y se desplaza a la parcela. En los casos de organizaciones de producción por agrupaciones, las viviendas están concentradas en una parte de la finca, donde viven todas las familias

Dentro de la economía campesina clasificamos también a pequeños productores que orientan toda o casi toda la parcela a la producción para el mercado, que no necesariamente contienen productos de pancoger en forma intercalada con otros cultivos y sin ninguna clase de ganado dentro de la parcela. En estos casos en cuanto a su racionalidad, si bien el volumen total de producción y de ventas puede mantenerlo sólo por encima del nivel de pobreza o con bajos niveles de ganancia, la producción de la parcela está orientada casi totalmente al mercado como café, algunos frutales, hortalizas, papa, leguminosas, ñame para exportación, palma de aceite.

#### **4. Características regionales**

Estas formas de uso de la parcela tienen diferencias marcadas según las regiones geográficas y culturales y se puede establecer la predominancia en cada una. Esquemáticamente se pueden describir así:

<sup>8</sup> Los indígenas andinos acostumbraban tener tres parcelas, por lo menos, una en clima frío, otra en templado y otra en clima caliente, patrón que aún se observa en la Sierra Nevada de Santa Marta y entre los U'wa de Boyacá, Santanderes, Casanare y Arauca. El modelo de autosubsistencia campesino parece también ser propicio a este tipo de organización.

## 7 Caracterización de la economía campesina

- 1) En la región Andina predomina la vivienda dentro de la parcela y se ajustan a la descripción del campesino típico, con varios cultivos intercalados, pero puede estar organizada alrededor de un cultivo principal. Este esquema se encuentra también en la Sierra Nevada y en general en las áreas de montaña de todo el país;
- 2) En la región Caribe predomina la parcela sin vivienda, localizada ésta en pequeños caseríos o poblados;
- 3) En el Tolima, Huila, Valle y áreas planas de agricultura comercial los campesinos se encuentran junto con las fincas de agricultura comercial pero en áreas localizadas formando a veces pequeños núcleos de vivienda o en los pueblos.
- 4) En todas las regiones, especialmente en las áreas cercanas a centros industriales y comerciales, la parcela del campesino puede ser sólo de vivienda y de productos básicos de pancoger y unos pocos animales. Pero también, alrededor de estos mercados, o en las regiones conectadas con ellos, existen las pequeñas unidades dedicadas enteramente a uno o dos productos para el mercado, con muy poco autoconsumo. Estas últimas pueden definirse como pequeñas fincas comerciales.
- 5) Áreas predominantemente ganaderas y de colonización donde la actividad de los campesinos está dirigida a la subsistencia con ventas de productos y de ganado en los mercados.

### 5. Origen de los ingresos

Una característica sobresaliente de la economía campesina es que en un porcentaje muy alto su ingreso en dinero no proviene de la parcela, sino que realiza otras actividades fuera de la parcela bien como trabajador agrícola o en trabajos no agrícolas, desplazándose aun por temporadas largas a trabajar fuera de la región en cualquier tipo de actividad. Esta emigración temporal de trabajo ocurre especialmente en los períodos en donde no se requiere toda la fuerza de trabajo familiar en la parcela o cuando las cosechas no están produciendo los resultados esperados. Esta emigración temporal de trabajo la hace el jefe de familia, los hijos varones en edad de trabajar y las hijas mujeres, y en casos extremos la madre, todo ello dependiendo de las oportunidades de trabajo que se presenten para cada miembro de la familia. Otras fuentes de ingreso están constituidas por actividades de transformación de productos de la parcela y en algunos casos por productos no agrícolas.

En tanto disponga de medios de producción, la unidad doméstica se mantiene en la parcela combinando diferentes actividades, incluyendo el trabajo asalariado. El estudio de Vasco<sup>9</sup> para Boyacá ha mostrado cómo el campesino combina la agricultura y ganadería con la pequeña minería del carbón y el comercio de pequeñas tiendas, con el trabajo asalariado de miembros de la familia en el campo, el Estado y la industria y con la migración temporal o definitiva de otros. Otros trabajos documentan las diversas fuentes de ingreso del campesino.

El paso progresivo de integrantes de la unidad campesina hacia el trabajo asalariado puede ser visto en el largo plazo como un paso de desintegración de la eco-

<sup>9</sup> Vasco Montoya, Eloísa, 1978. *Clientelismo y minifundio*. CINEP, pp. 51-59.

nomía campesina, pero al mismo tiempo significa una estrategia de reproducción de la unidad campesina que en condiciones adversas mantiene su nivel de ingresos (NIMI y NIMX), incorporando ingresos en salarios. A su vez el capital garantiza su expansión por doble partida, utilizando la mano de obra y la producción campesina, dejando los costos sociales y los riesgos a cuenta de la unidad doméstica.

### **6. Eficiencia económica y social de la economía campesina**

Hay evidencia de que es cierta la afirmación de T. Schultz de que los campesinos son pobres pero eficientes. En varios estudios se ha encontrado que la productividad marginal de los campesinos es igual o similar a la de los productores comerciales<sup>10</sup> y que los campesinos pueden ser eficientes abastecedores de alimentos<sup>11</sup>. A diferencia de lo que generalmente se afirma, la economía campesina incorpora tecnología, las unidades campesinas aumentaron en Colombia el rendimiento por hectárea en 66% entre la década del sesenta y la del setenta y en 65% entre 1975 y 1988, período éste en que la agricultura comercial sólo mejoró sus rendimientos en 1.4%<sup>12</sup>.

La baja disponibilidad de capital y su necesidad de reducir el riesgo son limitantes para la adopción de tecnología. Igualmente la falta de tecnología adecuada a las necesidades del pequeño productor o simplemente poco acceso a la tecnología disponible. Por ejemplo, la semilla mejorada no es fácilmente accesible al pequeño productor; a un vendedor privado de semillas no le es rentable ofrecerla en una región campesina si no vende un volumen mínimo. De ahí la necesidad de organizar a los campesinos para que unidos logren economías de escala.

Dada su particular forma de reaccionar ante una baja de precios la economía campesina tiene que ser analizada dentro de la misma unidad de producción y desde el punto de vista social. Como se indicó antes, varios de los costos de la mayor eficiencia física de la unidad campesina son de carácter social como los efectos sobre los recursos naturales. Por otra parte, varias de las ineficiencias económicas se deben a los precios que reciben por sus productos dados los sistemas predominantes de comercialización.

### **7. La mujer campesina**

La situación de la mujer campesina sólo puede entenderse a cabalidad si se parte del papel de la mujer dentro de la economía campesina y de esta forma de producción dentro del circuito general de la economía contemporánea. Si asumimos que la economía campesina tiene una doble funcionalidad dentro del sistema económico, cual es la de producir a la vez fuerza de trabajo y bienes agropecuarios para la alimentación o la exportación, y que en ambos casos la economía campesina transfiere

<sup>10</sup> Valderrama, M. 1973. Economics of Selected Inputs on Small and Large Farms of the Sabana de Bogotá, Colombia. Ph.D. Dissertation.

<sup>11</sup> Valderrama M. y A. Carrasco, encontraron que tienen capacidad para aumentar en 10-15% la producción.

<sup>12</sup> M.E.S.A. 1989. *El desarrollo agropecuario en Colombia*. Informe final. Ministerio de Agricultura DNP, Bogotá, 1990.

gratuitamente valores agregados al resto de la economía, entonces debemos examinar de dónde proviene el excedente transferido como mano de obra o bienes agropecuarios. Como se ha mostrado, son las condiciones particulares de producción y reproducción propias de la economía doméstica, que permiten abaratar la mano de obra y los diversos productos de la parcela. Es la autoexplotación de la unidad doméstica la que permite ofrecer mercancías más baratas, incluidos los migrantes procedentes del campo.

En la unidad doméstica rige una división sexual del trabajo. Dentro de ella las labores femeninas tienden a quedar en el ámbito del trabajo no retribuido por la economía de mercado: la cocina, aseo de la vivienda y las demás labores específicamente domésticas y especialmente el cuidado de los niños y todo el circuito de reproducción de la mano de obra.

Podemos entonces decir que el trabajo de la mujer cumple un papel determinante en el logro de la viabilidad de la economía campesina en las condiciones adversas en que se mantiene en el mercado y en que sus excedentes son apropiados por el sistema económico. La proporción de trabajo no pagado es mayor si se trata del realizado por la mujer campesina, caso en el que se acerca al 100%. Las características del papel de la mujer en la economía campesina están en el fondo de los fenómenos observados de la situación de la mujer en el campo y su diferencia con la del hombre<sup>13</sup>:

1. Aunque las mujeres son mayoría en el conjunto de la población del país (51%), por fuera de las cabeceras municipales son minoría (47%). Las áreas donde la diferencia es mayor son las de colonización, por ejemplo la parte rural del municipio de Calamar (Guaviare), que en el Censo de Población de 1993 registró 4.461 hombres y 2.237 (33%) mujeres. Tanto en los departamentos de latifundio como en los de economía empresarial, el porcentaje de mujeres no supera el 46% en el área rural. En las áreas de minifundio e indígenas las mujeres son más del 48%, a veces son mayoría, y en el caso de Uribia (Guajira) llegan al 52%.
2. La mujer rural tiene un acceso a la educación formal mayor que los hombres en todos los niveles (inclusive superior). En algunos departamentos, principalmente aquellos donde ha crecido el latifundio como Bolívar, Magdalena, Cesar y Meta, la tasa de analfabetismo es superior entre los hombres (y es superior al promedio nacional). Se ha reducido en el ámbito nacional la tasa de analfabetismo de las mujeres, haciéndola similar a la de los hombres. Si en 1973 el analfabetismo entre los hombres era del 30% y entre las mujeres alcanzaba el 35%, en 1993 las tasas eran de 18.9 y 19.7% respectivamente. Sin embargo, especialmente en las zonas indígenas y de comunidades negras y también, aunque en menor medida en las de minifundio, la tasa de analfabetismo sigue siendo notoriamente más alta entre las mujeres.
3. La tasa de fecundidad se ha reducido en el país, más en el sector urbano, pero también en el rural. La fecundidad rural era en 1960 de 7.9 hijos por mujer y en 1995 de 4.5 hijos por mujer. Pero en las zonas indígenas y de comunidades

<sup>13</sup> Caro, Blanca Lilia; Gómez, Mauricio; Manosalva, Luisa, 1997. *Mujer rural en cifras*. Ministerio de Agricultura, Oficina de Mujer Rural.

- negras sigue siendo superior a los 6 hijos por mujer y en las de colonización superior a los 5. En las áreas de minifundio y latifundio se encuentra entre los 4 y 5 hijos, en tanto que en las de economía empresarial es inferior a 4.
4. La tasa de participación laboral de la mujer rural es aparentemente muy baja. Esto debido a que las amas de casa han sido censadas como si no fueran económicamente activas. Únicamente el Censo de 1938 las consideró como económicamente activas, cuando opiniones como la de Luis Vidales, hicieron considerar como económicamente activas a las mujeres cuya ocupación era el hogar rural y que las encuestas de hogares actuales registran como dedicadas a las labores agropecuarias como actividad secundaria. Eran 1.119.854 mujeres en 1995, el 72%, con lo que el número de ocupadas rurales llegaría al 72% de las mujeres en edad de trabajar, acercándose al 74% de hombres ocupados en el sector rural.
  5. La tasa de desempleo rural femenino llegó a 10% en 1995, mientras que al mismo tiempo era de 3% para los hombres en el mismo sector.
  6. El cubrimiento de los servicios de salud en la zona rural es más bajo, por lo que menos del 60% de las mujeres que se sienten enfermas consultan (Casen 1993), en tanto que en la ciudad el porcentaje llega al 79%.

### **8. Mujeres asalariadas en el campo**

En el censo de 1993 el 44% de las personas ocupadas que fueron censadas fuera de las cabeceras municipales eran obreros o empleados, por lo cual se puede estimar en 160.849 el número de mujeres en esa posición ocupacional, censadas con domicilio en el sector rural.

Incluyendo las mujeres que viven en las cabeceras municipales, fueron censadas en 1993 como población ocupada sólo 362.681 mujeres por fuera de las cabeceras municipales y 121.115 mujeres en actividades agropecuarias, caza y pesca, exceptuando aquellas que tenían como actividad principal los oficios del hogar. Se puede estimar que por lo menos 53.714 eran obreras o empleadas del sector agropecuario. Se destacan dentro de estas mujeres las empleadas por los cultivos de flores. Casi todas ellas crecieron en hogares campesinos.

El Censo de 1993 subestima la vinculación laboral de las mujeres y de los hombres, puesto que el total de población ocupada censada fuera de las cabeceras municipales fue de 2.900.099 y la población ocupada rural según la encuesta de hogares de 1992 era de 5.382.570 o según la encuesta de 1995 era de 5.551.607, 4.025.850 hombres y 1.525.757 mujeres. La encuesta de hogares de 1995 permitió en estimar en 156.926 obreras y 372.960 empleadas las domiciliadas en el sector rural.

Comparado con el número total de obreros y obreras más empleados y empleadas, las mujeres representan solamente el 12.5% de esta posición ocupacional en el sector rural si tomamos al censo como base. Si tomamos la encuesta de hogares las mujeres eran en 1995 el 8.4% de los obreros y el 42% de los empleados, resultando ser el 19% del conjunto de la población en posición ocupacional de obrero o empleado.

La masa de mujeres fue censada en 1993 como ocupada en oficios de hogar (1.960.967 mujeres fuera de las cabeceras municipales). De éstas 2 millones de amas de casa rurales censadas, por lo menos 891.977 en 1992, 858.804 en 1995, están realmente ocupadas en el sector agropecuario, tal y como lo comprobaron las encuesta de hogares, en las cuales se preguntó por la actividad secundaria de quienes dijeron que su actividad principal era los oficios de hogar. Pero además todas las posiciones ocupacionales están subestimadas en el censo con respecto a la encuesta de hogares tal y como ya lo expusimos.

Una posición ocupacional estrechamente relacionada con el campo es la de empleada doméstica. En el Censo de 1993 fueron registradas 374.426 mujeres empleadas domésticas, 325.725 estaban en las cabeceras municipales y 41.701 en el resto. La encuesta de hogares de 1992 registró 135.999 empleadas domésticas en el campo y la de 1995, 142.786. Las empleadas domésticas que trabajan en el campo y la ciudad son otro ejemplo de mano de obra suministrada mayoritariamente por las economías campesinas.

Todo este cuadro muestra cómo en las zonas indígenas y campesinas tradicionales la mujer desarrolla su papel específico en la producción y en la reproducción de la fuerza de trabajo que ha sido y es enviada a las zonas de economía empresarial y de colonización. El sector agropecuario empresarial depende de la mano de obra producida por las economías campesinas e indígenas, lo mismo que parte del sector urbano. Pero, el tamaño decreciente del campesinado, el desarrollo tecnológico, con el consecuente aumento de la productividad y la altísima población urbana y el lento crecimiento del empleo, hacen que cada vez se necesite menor cantidad de hijos por hogar para satisfacer las necesidades de fuerza de trabajo. En cambio se requiere una mayor calificación del trabajador, aun para las labores más sencillas, lo que indica que en el campo debe dedicarse mayor tiempo a la educación.

La escolaridad de la mujer es superior, en tanto los hogares están más dispuestos a dedicar su tiempo a la escuela porque este tiempo de todos modos no es pagado, debido al desconocimiento económico del trabajo específicamente femenino. En las zonas más pobres, como las de latifundio, los hombres jóvenes e inclusive los niños deben renunciar a estudiar para garantizar la alimentación de la familia. La ventaja para las mujeres en la educación formal tiene sin embargo su cara negativa, el desempleo que triplica al de los hombres. Despojada de sus labores tradicionales, la mujer no encuentra el lugar que sus nuevas aptitudes y actitudes le permiten. Entonces las mujeres se van del campo. La mujer desubicada antes que desplazada (por la violencia por ejemplo) percibe además que en el sector urbano su trabajo tiene una posibilidad mayor de ser reconocido. Allí tiene un mayor acceso a los servicios básicos, como el de salud, aunque el desempleo puede ser igual o mayor que en el campo.

La descripción muestra que la mujer campesina requiere ante todo el reconocimiento social de su trabajo, la valoración del aporte económico que por años ha dado al conjunto del sistema, el retorno del excedente entregado vía los productos campesinos y vía sus hijos migrantes. La única manera de retornar esos excedentes a los campesinos en general y en especial a las campesinas es mediante transferencias realizadas por medio del Estado o de servicios prestados por particulares como las empresas que se benefician de la producción campesina. Programas del Estado, de las empresas procesadoras o de entidades parafiscales como la Federación de Cafeteros.

Organizaciones y grupos de mujeres, pueden desempeñar un papel decisivo para impulsar la lucha por obtener el reconocimiento del trabajo de la mujer campesina. En zonas como las de colonización donde hay pocas mujeres es más fácil lograr que los hombres les concedan un reconocimiento económico, social y cultural directo. En otras zonas es necesario que los roles tradicionales recuperen o reciban un reconocimiento adecuado mediante la presión de las mujeres. Pero el obstáculo más grande siempre estará en que el sistema necesita privar a la economía campesina de los medios (tierra, crédito, asistencia técnica y empresarial) necesarios para su reproducción en gran escala a la vez que perpetúa los prejuicios sobre la mujer para seguir percibiendo los excedentes producto de su trabajo no reconocido. Puede establecerse una correlación directa entre el poder de las comunidades, las condiciones para la reproducción de las economías campesinas, el poder de las mujeres y su bienestar.

La situación de las mujeres campesinas desplazadas por la violencia representa el polo opuesto, es decir la destrucción o desarraigo de las comunidades, la negación de la tierra, el sometimiento y la pobreza absoluta. Las mujeres viudas se convierten en forma forzada en cabezas de hogares despojados de todo medio de producción y de vida y a veces sin el reconocimiento de igualdad legal en los programas de los gobiernos. Sin embargo, la organización de las mujeres desplazadas, resulta en un poderoso instrumento para la reestructuración del conjunto del grupo desplazado y la renovación de la comunidad. Si se da poder a las mujeres campesinas o ellas lo generan, su papel sobre el grupo y la comunidad será multiplicador. Una estrategia de fortalecimiento de las mujeres, de reconocimiento del valor social y económico de su papel, de adaptación para el desempeño de nuevos papeles para enfrentar situaciones cambiantes, es una estrategia de fortalecimiento del campesinado.

### **9. *¿Son campesinos los indígenas?***

El debate sobre el carácter campesino de los indígenas ha tenido enormes efectos prácticos en la historia de los movimientos sociales latinoamericanos. Basta apreciar la enorme importancia que los indígenas tuvieron en las revoluciones campesinas de México entre 1910 y 1930 y de Bolivia en 1952. En Colombia, la existencia de la Confederación Campesina e Indígena con gran auge en la década de 1940 y luego la transitoria permanencia de los indígenas en la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos desde 1967 y hasta comienzos de la década del setenta, son fenómenos que merecen una explicación. Aquí no vamos a penetrar en todo el debate sobre la campesinización de los indígenas. Simplemente vamos a anotar los elementos teóricos que nos permiten saber cuándo lo que se puede aplicar a los campesinos, es también aplicable a los indígenas y viceversa, y cuándo estamos tratando con realidades distintas e inclusive opuestas.

El punto de unión entre el campesinado y los indígenas está en la relación entre la unidad doméstica o familiar y el pedazo de tierra que se explota. La relación de producción doméstica constituye un mecanismo económico vinculante entre los dos mundos, campesino e indígena. La separación entre campesino e indígena, especialmente en el caso colombiano, parte en lo económico del hecho de que el indígena solamente posee y explota su parcela en tanto que es integrante de su comunidad, que

es la propietaria del suelo o quien se ha apropiado históricamente del territorio. En cambio la familia campesina es la propietaria o poseedora directa y la comunidad existe sólo como asociación o resultado histórico de la apropiación que han hecho las familias.

Esta distinción relativamente fácil en la mayoría de Colombia, no es tan sencilla en otras partes, como por ejemplo en Bolivia, donde la revolución de 1952 dotó de parcelas individuales a los indígenas aimará y quechuas. Entonces se generó un multitudinario campesinado indígena. En México, por el contrario, la revolución expandió las tierras comunales y ejidales, volviéndolas inalienables. Se generó así un campesinado cuya posesión de la tierra dependía de su pertenencia a la comunidad y de su relación con el Estado en general y el municipio en particular. La calidad de indígena, entonces, está dada ante todo por la identidad étnica. Los indígenas se distinguen entonces ante todo por su propia cultura y frecuentemente también por su propia lengua y no solamente por tener formas de propiedad y apropiación territorial diferentes. En cambio, en Latinoamérica las diferencias raciales entre campesinos e indígenas a veces no existen y es mayor la diferencia racial entre el conjunto de la población rural y los círculos gobernantes. En el Decreto 2164 de 1995 hay una definición de comunidad indígena que podría ayudarnos a entender lo que distingue al mundo indígena: conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que los distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad.

Su relación con la economía campesina es tanta como importante sea para la comunidad la producción parcelaria. En este sentido las parcelas de muchas comunidades se acercan en gran medida a las parcelas campesinas. Por ejemplo los indígenas del Tolima poseen parcelas dentro de los Resguardos, que explotan en forma similar a las parcelas de los campesinos del resto del Alto Magdalena. Sin embargo, las chagras de los indígenas de la selva contrastan con las parcelas de los colonos campesinos, en la medida que la chagra desarrolla una horticultura itinerante de tumba rotativa en grandes extensiones, que conserva el bosque y lo nutre, mientras que la parcela del colono se establece sobre la tumba definitiva del bosque. Sin embargo, pese a la oposición de los sistemas culturales de manejo ambiental entre el campesino colono y el indio, existe de todos modos un factor común cuando en las comunidades indígenas la producción doméstica se ha hecho dominante con respecto a la producción colectiva.

Como ejemplo de caso donde la producción de los colectivos domina sobre la explotación doméstica de las chagras hecha por los hogares, podemos poner la vida tradicional de los Nükak, cuya subsistencia provenía fundamentalmente, y aun proviene en algunos grupos, de la caza, pesca y la recolección, labores desarrolladas en conjunto por varios hogares. Las chagras tumbadas por un hombre y sembradas por su o sus esposas, son importantes pero secundarias en la alimentación y corresponden a un elemento de economía doméstica dentro de un conjunto de economía de colectivos (grupos territoriales). Desde este caso Nükak de extrema diferencia entre campesinos e indígenas hasta el caso de máximo contacto que podemos apreciar en el Tolima existe toda una gama de matices para relacionar o diferenciar estas dos categorías sociales y culturales. Dentro de esa multiplicidad es posible entonces decir no sólo que

parte de las apreciaciones hechas sobre la economía campesina son aplicables a las parcelas de algunas comunidades indígenas, sino como veremos cuando se trate de los programas propuestos, que las comunidades indígenas han sido capaces de generar soluciones efectivas y eficientes para relacionar su producción parcelaria con el mercado, manteniendo su identidad étnica y cultural.

La organización indígena ha sido una ventaja comparativa a la hora de afrontar las relaciones económicas mercantiles en mejores condiciones y con mayor capacidad de planificación y gestión. Se ha convertido en una verdadera economía de escala que permite un manejo adecuado del medio ambiente, una coordinación de los esfuerzos productivos y un mercadeo ventajoso. Los grupos campesinos podrían replicar las experiencias de relaciones internacionales que tienen las organizaciones indígenas y de hecho ya tienen también experiencia al respecto. En síntesis, proponemos que a la vez que se mantenga el principio de valoración positiva de la diversidad étnica y cultural y dentro del respeto y estímulo de esta diversidad, se multipliquen los contactos y experiencias compartidas entre los grupos campesinos e indígenas, especialmente en lo que se refiere a la forma de relacionar con el mercado la economía parcelaria y la concepción de manejo ambiental indígena.

La economía campesina no es por su origen una economía de destrucción del medio ambiente. Al contrario, las economías campesinas en condiciones propicias para su desarrollo cuidan los ecosistemas y el ambiente, pues necesitan hacerlo para perpetuar su misma existencia. El modelo de explotación campesina de minifundio y colonización agresiva es producto del monopolio terrateniente de las mejores tierras y de la expansión continuada de la gran propiedad en Colombia. Es de este modelo de donde proviene la depredación de los bosques pero no es una característica intrínseca de la economía campesina, que en condiciones ventajosas tiende a desarrollar una cultura de protección ambiental.

## **B. Economía campesina en contexto de desarrollo**

### ***1. Síntesis de teorías sobre campesinos y subdesarrollo. Los interrogantes sobre los campesinos***

Aunque dentro del papel que debe desempeñar el sector rural en el desarrollo económico no se menciona en forma explícita a los campesinos, sobre éstos recae gran parte de las transformaciones que tiene que experimentar el país para salir de la economía agropastoril y superar el subdesarrollo. En el sector rural y en los campesinos tienen origen los cambios más radicales y ellos son los que sufren sus efectos más dramáticos.

Los grandes cambios que ocurren en el sector rural en lapsos relativamente cortos, en forma generalizada en la mayor parte de los países en desarrollo, y los profundos significados de orden económico, social y cultural han llamado la atención de investigadores y políticos. La complejidad y la importancia de lo que ocurre en los países en desarrollo plantean interrogantes que no son fáciles de contestar. ¿Por qué el conjunto de la sociedad no cambia por igual? ¿Por qué hay un sector moderno y otro atrasado? ¿Por qué es diferente el cambio del sector agropecuario en los países desarrollados que en los en desarrollo? Estos interrogantes han hecho que se estudie el

papel del campesino en este proceso de cambio. Varias teorías se han formulado para explicar este proceso y el papel del campesino.

## **2. Teorías sobre el campesinado**

El papel y la existencia del campesinado en las sociedades capitalistas han intrigado a políticos y a intelectuales porque no parece ajustarse a ninguna lógica del funcionamiento del capitalismo y de la sociedad moderna. Desde diferentes puntos de vista y a partir del siglo XIX, las peculiaridades propias de la economía campesina fueron analizadas en todo el mundo<sup>14</sup>.

Unos han puesto el énfasis en las leyes internas de la economía campesina (Chayanov), otros en la dinámica de la economía campesina y en su interrelación con el conjunto del sistema económico (Kautsky y Lenin). Otros llegan a desestimar la abstracción y se concentra en el devenir (Llambí), mientras que, por otra parte, hay quienes enfatizan lo antropológico y sociológico en la conformación de las sociedades campesinas, por sobre lo económico (Roldán), en tanto que Mao, Wolf o Huizer privilegiaron el análisis sociopolítico.

En muchos casos el interés por los campesinos es de carácter político, en otros porque se considera un obstáculo al desarrollo y en otros, por razones de justicia social y humanitaria debido a su pobreza y a las condiciones inhumanas en que viven. En muchos casos la existencia del campesinado en un país se ve como un anacronismo que tiene que ser superado para lograr el progreso. El papel que desempeñan en el desarrollo, su relación con las formas modernas y capitalistas predominantes en la sociedad y su persistencia a pesar de su desventaja ante la parte moderna de la sociedad, ha producido varios intentos de explicaciones. Algunas de ellas se resumen a continuación, que denominamos de acuerdo con su enfoque principal.

### **a) Subjetivista**

Esta teoría es formulada principalmente por antropólogos, sociólogos y algunos economistas que consideran a los campesinos como grupos sociales y económicos diferenciados del resto de la sociedad. Para ellos los campesinos conforman el sector atrasado frente a un sector moderno, y que son un obstáculo al progreso. Su atraso se debe a sus costumbres y a sus valores culturales arraigados que les impide vincularse

<sup>14</sup> Por ejemplo Sismondi, K. Marx, Sombart, Kautsky, Lenin, Chayanov y su escuela, E. Laur (Suiza), K. Brdlik (Chequia), Mao Zedong, John Maynard (Rusia), W.J. Marx (U.S.A.), Eric Wolf, E.H. Winter (Uganda), M.G. Swift, M. Fortes, Antonio García, George Foster, M. Lipton, E. Pollet y G. Winter (Malí), P.R. Hyams (Inglaterra), L. Perceval, C. Reboul (Senegal), J. Bukh (Ghana), S.H. Franklin, C. Servolin, E. Archietti, Garrit Huizer, Kosta Vergopoulos, G. Postel-Venay, Héctor Díaz-Polanco y Alejandro Shejtman. Las especificidades de las economías campesinas y sus relaciones con el conjunto de la economía.

Para nuestro medio contemporáneo, Fernando Urrea, Fernando Rojas y Víctor Manuel Moncayo, Jaime Forero, Elcy Corrales y Alejandro Aguilar, Darío Fajardo, Jesús Bejarano, Mariano Arango, Diego Roldán y Absalón Machado, L.C. Castillo e Isauro Suárez, entre otros, han hecho aportes sobre el tema de la economía campesina.

adecuadamente a los sectores progresistas o modernos. Sus actividades de producción no se rigen por la racionalidad económica de la ganancia. Su vinculación al mercado es de intercambio y no como forma de realizar ganancia.

Su apego a la tierra no es una inversión económica sino de estatus social dentro de su grupo. Por su falta de interés en el resto de la sociedad no tiene vínculos de poder o relaciones políticas formales. No actúan como grupo frente a los poderes económicos o políticos por lo cual son víctimas de gamonales y patronos. Su aversión al cambio tecnológico es una forma de resistencia a integrarse al resto de la economía. Sin embargo, a pesar de su resistencia al cambio son absorbidos lentamente por los sectores modernos.

En este enfoque los campesinos son considerados como un sector resistente al cambio social, al cambio tecnológico necesario para el progreso y como un obstáculo a la revolución. Lo particular de esta explicación es que la pobreza y el atraso de los campesinos radica en ellos mismos y en consideraciones subjetivas como modo de ser, pensar, valores, cultura. Considera estos valores campesinos como "inadecuados" frente a los "verdaderos" de la sociedad moderna. No tienen en cuenta las clases sociales, la explotación y las formas de dominación que ejercen los grupos dominantes locales y nacionales sobre las comunidades campesinas.

#### *b) Dualista*

Esta teoría es principalmente sostenida por algunos economistas neoclásicos y teóricos del subdesarrollo. Para ellos en estos países existen dos sectores diferenciados e independientes: uno moderno regido por la racionalidad económica que es la base del progreso al estar dispuesto a cualquier adopción tecnológica o cambio que sea rentable. Este grupo lo componen los industriales, comerciantes, exportadores y los agricultores empresariales. Sobre este grupo se basa el progreso y el avance del país. El otro atrasado, compuesto por campesinos —medianos, pequeños y productores minifundistas— que no tienen acceso o no les interesa el cambio tecnológico. Por ello son lastre para el progreso. Forman el grupo tradicional o atrasado. Su aporte a la economía es pequeño porque su producción está orientada a la subsistencia con pocos excedentes para la comercialización. El progreso requiere la modificación de las estructuras campesinas.

El sector tradicional o campesino es numeroso y por su poco interés por la ganancia y la innovación, persiste el desempleo disfrazado. Por ello, es posible extraer mano de obra de ese sector sin que disminuya la producción ni se altere su organización social y económica (Lewis). Ranis-Fei sostienen que en las economías predominantemente rurales las bases del mayor desarrollo tienen que salir de ese sector. Por una parte, siendo la principal actividad de la economía la agricultura, la mayor parte de los recursos de capital necesarios para el crecimiento, tienen que ser producidos por el sector rural, a través de exportaciones, produciendo alimentos baratos y abundantes y suministrando la mano de obra a los otros sectores de la producción.

En estas economías la población rural está en exceso con respecto a las necesidades de productos agropecuarios que la sociedad demanda, es decir, que una porción grande de la población no contribuye a la producción, o sea que tiene productividades

marginales iguales a cero. Bajo estas condiciones es posible extraer fuerza de trabajo del sector rural sin que disminuya la producción agropecuaria. Para que el crecimiento tenga lugar es necesario extraer parte de la fuerza de trabajo del sector rural a actividades industriales. Esto significa mayor bienestar porque una parte de la población que antes no contribuía a aumentar la riqueza, ahora en la nueva actividad sí lo hace.

Este traslado aumenta el producto total de la sociedad porque los trabajadores pasan a actividades con productividades mayores que cero. Las posibilidades de crecimiento estarán dadas entonces por la disponibilidad de esta fuerza de trabajo y por la posibilidad de ofrecer empleo productivo en las otras ramas. El crecimiento bajo estas condiciones tiene dos limitantes: la disponibilidad de capital para crear empleos productivos y la capacidad del sector rural para suministrar alimentos y materias primas a la población que sale del sector rural para dedicarse a la industria y los servicios.

En el modelo Ranis-Fei, la disponibilidad de alimentos y de fuerza de trabajo están íntimamente ligadas en una economía en desarrollo. Se podrá extraer fuerza de trabajo hasta el punto en que los precios de los productos agrícolas empiecen a aumentar. Hay un punto en el cual no es posible extraer más fuerza de trabajo sin que aumenten los precios de los productos agrícolas, pasado el cual aumentarán también los salarios, disminuir entonces la tasa de ganancia y con ello la inversión.

Jorgenson (1969) sugiere que, aunque hay exceso estacional de población en las actividades agrícolas, es necesario aumentar la capacidad productiva de la agricultura para liberar la fuerza de trabajo que necesita el desarrollo y así evitar déficit en el suministro de alimentos y el alza de los precios. Este modelo acepta la necesidad de extraer la fuerza de trabajo del sector rural hacia el urbano para poder lograr el desarrollo, pero considera que esta extracción no es posible realizarla sin disminuir la producción agrícola y aumentar sus precios, lo que por el mecanismo anterior es disminuir las inversiones y las posibilidades de crecimiento. Según Jorgenson para poder extraer la mano de obra que se requiere para el crecimiento, es necesario entonces hacer inversiones en la agricultura en recursos y tecnología de modo que compensen las pérdidas en producción debidas a la extracción de mano de obra. Este modelo supone entonces que la productividad marginal de los trabajadores rurales es mayor que cero, es decir que aportan al producto total. Explica las innovaciones tecnológicas y de recursos por la necesidad de remplazar con máquinas y con tecnología más eficiente la fuerza de trabajo extraída. Obviamente las inversiones que implica la mayor tecnología no se hacen con pequeños productores atrasados sino con empresarios que tengan capacidad de inversión, administrativa y de utilizar la nueva tecnología.

Estas formulaciones son más que teorías porque se han puesto en práctica en todos los países donde la base inicial de la economía era la sociedad agropastoril. Los papeles son claramente diferenciados: a los grandes propietarios de tierra y a los empresarios corresponde desempeñar la función de agricultores modernos, mientras que a los campesinos corresponde el traslado a otros sectores de la economía o convertirse en asalariados de las empresas agrícolas.

*c) Economía política*

Kautsky y Lenin principalmente, formulan con muchos años de anticipación, procesos similares a los dualistas pero con diferentes interpretaciones y consecuencias. Para ellos hay un sector tradicional compuesto por los campesinos y un sector capitalista en la agricultura. Pero a diferencia de los dualistas que ven a los dos sectores separados, la economía política establece una íntima relación de la agricultura tradicional con la empresarial y con el desarrollo. Ante todo en la etapa inicial –antes del capitalismo generalizado– la unidad de producción rural es en gran medida autocontenida: además de los productos agropecuarios de autoconsumo y para el mercado, produce herramientas, ropas y procesa sus productos. La división del trabajo en la sociedad hace que estos productos sean mejores y más baratos cuando son producidos por la industria. La primera vinculación de la ‘finca’ con el resto de la economía es por la adquisición de estos artículos: la agricultura se convierte en un mercado para la industria, lo cual eleva la productividad y libera mano de obra; el papel es entonces producir bienes para el mercado, comprar a la industria y liberar fuerza de trabajo.

En resumen, en esta etapa inicial el campesino no se dedica sólo a la agricultura sino que produce gran parte de los bienes no agrícolas, o sea que su tiempo es compartido entre la agricultura propiamente dicha y la producción de otros bienes de consumo e intermedios (ropa, herramientas) con poca especialización. La industrialización especializa la producción y hace que para el campesino sea más barato comprar bienes no agrícolas a la industria (ropas, herramientas), lo que le obliga a depender más de la agricultura y a vincularse cada vez más al mercado. En las etapas más avanzadas del desarrollo industrial la dependencia del campesino es tan severa que llega un punto en el que el campesino vende sus productos en la cosecha y después los compra procesados (Kautsky).

La evolución de la agricultura, y del sector rural, es entonces esencial para el desarrollo económico: constituir un mercado para los productos industriales, producir alimentos y materias primas para los mercados y liberar fuerza de trabajo para otros sectores. (Kautsky, 1898, Lenin, 1899). Lenin explica en detalle la relación entre la descomposición del campesinado y la formación del capitalismo. El cambio de la sociedad hacia el capitalismo se basa en un proceso que convierte la tierra, la fuerza de trabajo y los productos de la agricultura en mercancías. Es decir, que son comprados y vendidos en el mercado. Esta conversión se hace a través del funcionamiento de las leyes de la economía pero también a través de presiones sociales y políticas y de violencia.

*d) Estructuralismo*

Como muy bien anota LeGrand (1988:12), la generalizada visión de que el latifundio/minifundio, donde los campesinos son pasivos, resistentes al cambio y que sólo producen para la subsistencia, es la causa del atraso de América Latina, no está completamente ceñida a la realidad. Esta visión no sólo es imprecisa sino que esconde una de las grandes realidades de América Latina. Según esta visión los campesinos producen apenas para vivir; pero en la realidad son los campesinos y sus hijos como campesinos o como obreros, provenientes de la mina de fuerza de trabajo, los que han producido los enormes excedentes que han enriquecido a nacionales y a extranjeros.

Biswanger ha mostrado cómo el círculo vicioso del poder de los grandes propietarios logra mantener altos los precios de la tierra por encima de la rentabilidad empresarial de la producción agropecuaria. Este fenómeno tiene sus raíces en la articulación de la propiedad terrateniente con la economía campesina que no tienen más alternativa que pagar los precios de monopolio o perecer.

*e) Escuela de la organización y producción (Chayanov)*

Algunos, como Alexander Chayanov se concentraron en analizar la estructura de la economía campesina o como Chayanov decía, su estática o lógica y organización interna. Chayanov presta especial atención a las interrelaciones entre la tierra disponible, los demás medios de producción (capital) y la autoexplotación de la fuerza de trabajo (o su venta) y las necesidades de subsistencia de la familia campesina y al mecanismo para lograr el equilibrio entre estos factores.

Así Chayanov explica muchos fenómenos que serían inexplicables si se asumiera la unidad campesina como una empresa en que el campesino es a la vez obrero y capitalista que se guía por las leyes de la ganancia. Siendo así, la utilidad marginal se impone sólo como mecanismo de equilibrio entre los factores interno y no como principio de acumulación de capital, dado que la economía campesina no busca elevar la ganancia sino garantizar el bienestar de una familia. Lo que es más relevante, como lo pronosticó Chayanov, la unidad de explotación doméstica campesina, con todo, continuará siendo un hecho inalterable en muchos países.

*f) Teoría socio-antropológica*

Reconoce al campesinado como realidad social específica y especialmente como identidad cultural. Pone el énfasis en la comunidad y especialmente en la sociedad campesina que tiene su propia manera social y cultural de afrontar su reproducción en un contexto local donde se dan determinadas relaciones sociales y económicas. Este enfoque propicia los estudios etnográficos de las sociedades campesinas y permite analizarlas en su conjunto, más allá de la dinámica económica. Profundiza también en el estudio de la familia campesina, la división del trabajo familiar y la importancia del parentesco y el compadrazgo.

En una situación como la colombiana, en la cual el número de campesinos no sólo se mantuvo en números absolutos sino que aumentó y en donde, a la vez, la población activa rural siguió aumentando a un ritmo mayor que el del incremento registrado por la población económicamente activa del sector agropecuario, el estudio de las cada vez más complejas sociedades rurales campesinas, así como de sus procesos de cambio cultural, social y político, resulta de gran interés. Sin embargo, el análisis de las sociedades campesinas no excluye, sino que incluye el estudio de las especificidades de la economía campesina y su relación con el conjunto económico nacional e internacional, tal y como bien lo exponen partidarios del enfoque socio-antropológico, como Diego Roldán<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Roldán, Diego, 1993. "La racionalidad económica campesina y el mercado de los años 90", en: *Seminario Nacional de Economía Campesina*, Universidad del Valle, CIDSE, p. 12.

### **C. La evidencia en Colombia**

Las teorías sobre la explicación del desarrollo y del papel de los campesinos dan la impresión de que el proceso tiene como final la "extinción" del campesinado. Sin embargo, la evidencia demuestra que no ha ocurrido así en Colombia ni en los otros países de América Latina con campesinos. El campesinado no sólo no se ha terminado, no ha sido totalmente absorbido por el resto de la agricultura ni por las otras actividades sino que ha aumentado en términos de habitantes totales, aunque haya disminuido con respecto a la población urbana. De hecho una sola teoría no es suficiente para explicar la complejidad de los fenómenos reales que han ocurrido y podría decirse que en Colombia se han dado todas, pero sin que ninguna permita la interpretación de los hechos. ¿Se requiere una nueva teoría o reinterpretación? En general las explicaciones sobre la permanencia o no de los campesinos y de su papel en el desarrollo parte de varios supuestos para reducir el exceso de población que vive y se dedica a actividades agropecuarias:

1. Que otros sectores de la economía absorberán la mano de obra de los campesinos desplazados;
2. Que el campesinado no tendrá capacidad para adecuarse a nuevas tecnologías y a las condiciones del mercado, por lo que no estará en capacidad de competir en el mercado;
3. Que la productividad marginal de la economía campesina es cero, es decir, que se puede prescindir de su trabajo en el sector agrícola sin disminuir la producción, o sea sin incrementar los precios de los productos agrícolas.
4. Que la formación del mercado para los productos estará principalmente en las ciudades con el mayor número de empleos y la demanda de los sectores industrial, de servicios y de la agricultura moderna.

En estas teorías no se ha tenido en cuenta que, al menos para Colombia y para algunos países de América Latina, la economía campesina tiene además como función producir fuerza de trabajo y absorberla en los períodos de bajo empleo en los sectores no campesinos. Tampoco se ha tenido en cuenta que en todo el proceso de desarrollo, la tierra, igual que la mano de obra de los campesinos, debe ingresar al mercado sin restricciones adicionales a las de la ley de oferta y demanda. Pero en estos países el precio de la tierra no se determina sólo por su valor de mercado sino que su precio se incrementa porque tiene adicionalmente la función de atesoramiento, de ahorro seguro y valorización por obras públicas y proyectos de inversión y de estatus, que la han hecho más costosa.

En Colombia puede decirse que ha habido políticas explícitas sobre el papel asignado al campesinado en el proceso de desarrollo, las cuales se han traducido en acciones de gobierno. Veamos algunos casos<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> No reseñamos aquí la descripción y recomendaciones de la Misión del padre Lebre, Economía y Humanismo, que al final de los años cincuenta señaló la necesidad de resolver los problemas de los campesinos.

## **1. Currie: Misión del Banco Mundial (1949-1950)**

### **a) Premisas para el desarrollo**

La Misión Currie de principios de los años cincuenta, establece en forma precisa y explícita los lineamientos del desarrollo de Colombia. La Misión del Banco Mundial tiene el mérito de definir con claridad la estrategia de desarrollo y las acciones que el Estado debe poner en práctica. Todas las acciones y planes posteriores siguen los lineamientos del Plan propuesto por la Misión, recomienda crear un organismo de Planeación y postula que “una economía moderna es aquella en que la división social y la especialización del trabajo han alcanzado un grado elevado” (409), lo cual implica mayor productividad y mayor dependencia entre productores, por lo cual se necesitan mejoras simultáneas en todos los sectores (410). No se trata “de dar mayor importancia a la agricultura o a la industria sino de aumentar la productividad *per cápita* en todos los ramos” (408), pues si bien “el objetivo central del programa es elevar el nivel de vida de los colombianos” (407), se ha dado “prelación a aquellas cosas que aumentarán en mayor grado la productividad” (408). Con estas premisas la estrategia de desarrollo es claramente expuesta:

En general, la amplia pauta de desarrollo que se contempla aquí, requiere que una menor proporción de la población esté vinculada a labores agrícolas y una mayor vaya a sectores urbanos. El rápido incremento de la mano de obra disponible para propósitos distintos de la agricultura lo absorben la industria, la construcción de vivienda y otras construcciones requeridas para la expansión de los servicios públicos (energía eléctrica, agua, alcantarillados, hospitales, escuelas, calles, etc.) y los establecimientos industriales y comerciales. (Currie, 1950: 411).

El mercado debe ser ampliado para lograr el desarrollo: “el factor que limita más que cualquier otro el crecimiento de la industria moderna en grande escala en Colombia es el limitado volumen del mercado nacional”. (Currie, 1950: 410). Más aún, “se cree que el ensanche de tales empresas está limitado más por la falta de demanda de sus productos en relación con los actuales precios de venta que por capital o crédito suficientes”. (Currie, 1950: 411). La forma de lograr estos dos objetivos y las consecuencias de tal estrategia son también claramente expuestos.

### **b) Plan de desarrollo para la agricultura**

Las recomendaciones de la Misión incluyen un plan de producción para 1950-1955. Según el diagnóstico entre 1934 y 1948 la población agrícola creció a una tasa inferior al 2% anual. Los principales aumentos de producción se debieron a la apertura de nuevas tierras y poco a avances tecnológicos; el área cultivada de maíz se triplicó entre 1929-30 y 1933-34, el arroz la sextuplicó entre 1929-30 y 1946-48 al 2.7% anual, más que el crecimiento de la población. Los “productos especializados (azúcar, arroz, cebada, frijoles, tabaco) se han ensanchado a costa de los esenciales (maíz, trigo, papa y tal vez plátano y yuca) (418). Según el informe el país era autosuficiente en carne de res y de cerdo, pescado, panela, maíz, fique, leche, frijoles, cebada, yuca, ñame, papas, banano, plátano y arroz, aunque las necesidades de nutrición eran satisfechas sólo parcialmente (419).

El plan para la agricultura tenía como objetivos: a) mantener los consumos *per cápita* de 1946; b) mejorar los niveles de nutrición; c) aumentar los volúmenes de exportación; d) alcanzar mayor autosuficiencia agrícola cuando sea factible, y e) alcanzar un nuevo nivel de consumo para bienes de demanda industrial (420). Se espera tener los siguientes efectos: cambio en la importancia de varios productos, mejoramiento de su calidad, disminución de la cantidad de trabajo requerido, el traslado consecuente de la población de las actividades agrícolas a otros propósitos, mayores ingresos en la agricultura, mayor demanda de productos industriales y menores precios para algunos productos (421).

Recomienda inversiones en irrigación, maquinaria y tecnología para reducir las importaciones de algodón al 40% del consumo nacional en 1955, y en arroz y azúcar para aumentar las exportaciones. El cacao, maíz, banano, trigo, deben aumentar para cubrir la demanda nacional, sustituir importaciones o para exportar. Pueden mantenerse las mismas tasas de crecimiento del café, fríjol, cebada, plátano, yuca, ñame, tabaco. Deben mantener y aun disminuir sus tasas de crecimiento la papa, yuca, ñame, plátano, arracacha y tal vez maíz podría aún disminuir el consumo *per cápita*. Los recursos así disponibles podrían dedicarse a cultivos protectores y de exportación (429).

La Misión es muy crítica de la utilización que se está haciendo de la tierra plana, "buena para la agricultura". Utiliza el concepto de función social de la propiedad introducida con el mismo propósito en la Reforma de 1936: "Colombia mal puede soportar la subutilización de sus limitadas tierras arables. Esta es, por lo tanto, cuestión de interés de toda la comunidad y no del propietario particular solamente... Por lo tanto lo que se requiere más urgentemente es algún medio de inducir a los propietarios de las tierras de valle, a que laboren en la forma más económica o a que las cedan a otros que sí lo harán" (429). La utilización económica y eficiente de la tierra plana es indispensable para la modernización de toda la economía. Se cuestiona el derecho ilimitado del propietario privado de un medio de producción escaso cuando se opone al progreso del conjunto social. La misma limitación que se usó en los años treinta cuando se inició el proceso de industrialización. Si los propietarios no utilizan la tierra o no lo hacen acorde con las necesidades del desarrollo y mantienen control monopolístico de un recurso no reproducible, entran el desarrollo al no producir las cantidades requeridas o poner un sobrepeso a los productos agrícolas con la renta de la tierra. El Plan recomienda acciones dirigidas a inducir el uso a través de impuestos a la renta presuntiva, "que grave el uso inadecuado"; que se aplique el 4% del Decreto 2473 de 1948.

Dentro de la lógica del Plan la agricultura desempeña papel claro y diferenciado: la ganadería debe abandonar las tierras planas y dedicarlas a la agricultura; parte de la pequeña agricultura debe abandonar las colinas y sus trabajadores deben buscar otras fuentes de empleo. La agricultura comercial debe aumentar su capacidad para cubrir las mayores demandas de materias primas agrícolas que el nuevo desarrollo industrial y la urbanización exigen. De acuerdo con esto el programa tiene dos estrategias para dos clases de agricultura:

1. Desalojar campesinos que no están contribuyendo a la producción, localizados en tierras pendientes para lo cual no hay equipos que permitan aumentar su productividad si se extrae mano de obra (a la Ranis-Fei).

2. Dotar de equipos y tecnología a los agricultores de la parte plana, de quienes se espera que cambien la ganadería por la agricultura moderna (a la Jorgenson).

En este período ocurre la migración rural/urbana más grande, debido a la Violencia que se desata en el sector rural a partir de 1948.

### *c) Los limitantes al programa de desarrollo*

El programa es claro en definir sus alcances y limitaciones, quizá para obtener el apoyo de los grupos en el poder, pero no hace concesiones a los terratenientes. No pretende introducir grandes cambios: "No tratamos de sugerir que Colombia adopte un orden radicalmente nuevo y diferente. Por el contrario, sólo pretendemos modificar una situación existente para solucionar ciertos problemas y sugerir una multitud de mejoras y reformas" (409). Si bien acepta que hay desigual distribución de ingresos que afecta los niveles de vida de la población, considera que con ello no se aumenta el nivel de vida. Éste se alcanza sólo por cambios a ocupaciones de mayor productividad (24).

La estrechez del mercado es otro gran limitante. La única solución posible es promover el mercado nacional, pues la industria no tiene capacidad para competir en el mercado internacional. El programa es consciente que tiene que salvar dos obstáculos: impulsar la migración rural/urbana y utilizar las tierras planas. El primero se logra casi en forma masiva durante todos los años cincuenta, pero la modernización de la agricultura es más difícil de lograr y persiste como problema en los años siguientes.

Podría decirse que a excepción de estos cambios y algunas obras básicas no se ejecutó mucho del Plan en el período propuesto. En parte se debe a que las inversiones programadas eran por cuenta del Estado y éste tenía otro tipo de preocupaciones políticas y pocos recursos para inversión, aunque en este período aumentaron las exportaciones cafeteras.

## **2. Lleras: Reformas Agrarias 1961 y 1965**

Contrario a la posición generalizada, Carlos Lleras Restrepo sostuvo que dado que no es posible proporcionar empleo productivo en las ciudades y en los otros sectores de la economía es preferible mantener a los pequeños productores en el área rural y en la actividad agropecuaria y establece en forma decidida la reforma agraria y el apoyo a la organización de los campesinos.

El punto de vista de Carlos Lleras partía de que no le será posible al país avanzar sobre las viejas líneas del capitalismo<sup>17</sup>.

El cambio en la estructura de la propiedad es definitivo para la modificación del ingreso en Colombia. La cuestión agraria no puede estudiarse, como algunos pretenden, únicamente desde el punto de vista de la productividad. Un aumento en la producción y

<sup>17</sup> Lleras, C. Discurso ante la Sociedad Económica de Amigos del País, junio de 1960.

la eficiencia agrícola es perfectamente compatible con una agravación de la situación social en los campos. Se reclutan jornaleros para el trabajo y el salario sube sin duda en ciertas épocas, pero la inestabilidad, la inseguridad de los trabajadores en el campo son aterradoras. Así no se forma una estructura social sólida, ni hay garantía de paz<sup>18</sup>; es más apto para la subversión un campesino sin tierras, sin cultura, enfermo y transhumante... así lo estamos y lo estaremos viendo en Colombia; los propietarios deben pensar en el peligro que representa esa masa campesina analfabeta, desnutrida y sin tierras<sup>19</sup>.

En tales condiciones lo que tiende a vincular a la tierra a la población campesina puede considerarse como social y económicamente útil<sup>20</sup>. En cuanto a lo económico la mala distribución de la tierra implícita en la estructura latifundio minifundio constituye el principal obstáculo para el crecimiento económico rural y el desarrollo social del campesinado por lo cual se justifica plenamente la intervención del Estado para corregir una y otra anomalía, tanto por razones de equidad social como por otras muy claras de utilidad económica<sup>21</sup>.

### 3. Currie, 'Operación Colombia'

El plan de gobierno la Operación Colombia reúne las principales propuestas de Currie para el desarrollo de Colombia y en esencia privilegia al sector de la construcción como el jalonador de la economía, para lo cual creó el mecanismo de las Unidades de Valor Constante que garantizan la seguridad de la inversión en el largo plazo contra la inflación y la devaluación. Este mecanismo vigente hoy ha canalizado enormes recursos financieros a la construcción a veces en detrimento de otros sectores y ha contribuido en buena medida al alto costo del crédito en Colombia. Este programa de gobierno ha sido la principal fuente de empleo de mano de obra proveniente del sector rural.

### D. Tendencia de crecimiento de la economía campesina en Colombia

A pesar de estas políticas no siempre dirigidas a mantener al campesinado, sino por el contrario desestimuladoras de su actividad, la información de los censos de población realizados en Colombia de 1938 a 1993 muestran que si bien la población rural ha disminuido en términos porcentuales del 69.1% en 1938 al 31% en 1993, el número de habitantes en las áreas rurales ha aumentado de 6 millones a 11.6 millones en 1993, es decir, la población rural se ha casi duplicado en esos 55 años, y a pesar de que no hay información comparable para el número de campesinos, todo hace suponer que su número ha evolucionado en la misma forma que la población rural total, pues

<sup>18</sup> 1963 *El Cambio Social*, Ed. Agra, p. 77.

<sup>19</sup> Mayo de 1967 *Revista Nacional de Agricultura* N° 744.

<sup>20</sup> Junio de 1960. Discurso citado.

<sup>21</sup> 1961 "Estructura de la Reforma Agraria", en *Tierra, 10 ensayos sobre reforma agraria*, Ed. Tercer Mundo, p. 11. Sobre Lleras Restrepo, además de este texto, es necesario citar el capítulo XII "Los conflictos agrarios" de la serie *Historia de la República Liberal* aparecido en la *Revista Nueva Frontera* N° 15 de enero 25 de 1974. Además, el artículo "Proyecto Agrario" en: *Nueva Frontera*, septiembre de 1984 y la recopilación de 1982 *La cuestión agraria*, Osprey Impresores, Bogotá.

ellos constituyen la mayor parte de ella. El Gráfico 2 muestra esta información, aunque debe tenerse en cuenta que los períodos intercensales no están espaciados uniformemente. La tasa de crecimiento de la población rural es como la mitad del de la población urbana.

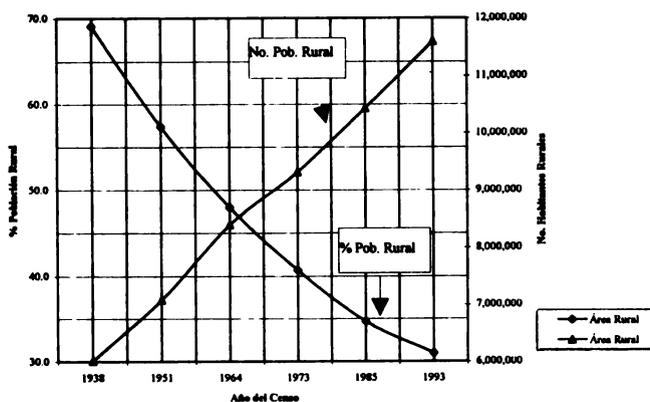
Estas tendencias muestran que a pesar de que en varios períodos de la historia de Colombia las políticas no han estado dirigidas a mantener a los campesinos en el sector rural, y a pesar de la violencia que ha caracterizado al sector rural durante todos estos años, la población rural ha aumentado.

**Tabla 2**  
POBLACIÓN RURAL DE COLOMBIA - CENSOS DE POBLACIÓN 1938 A 1993

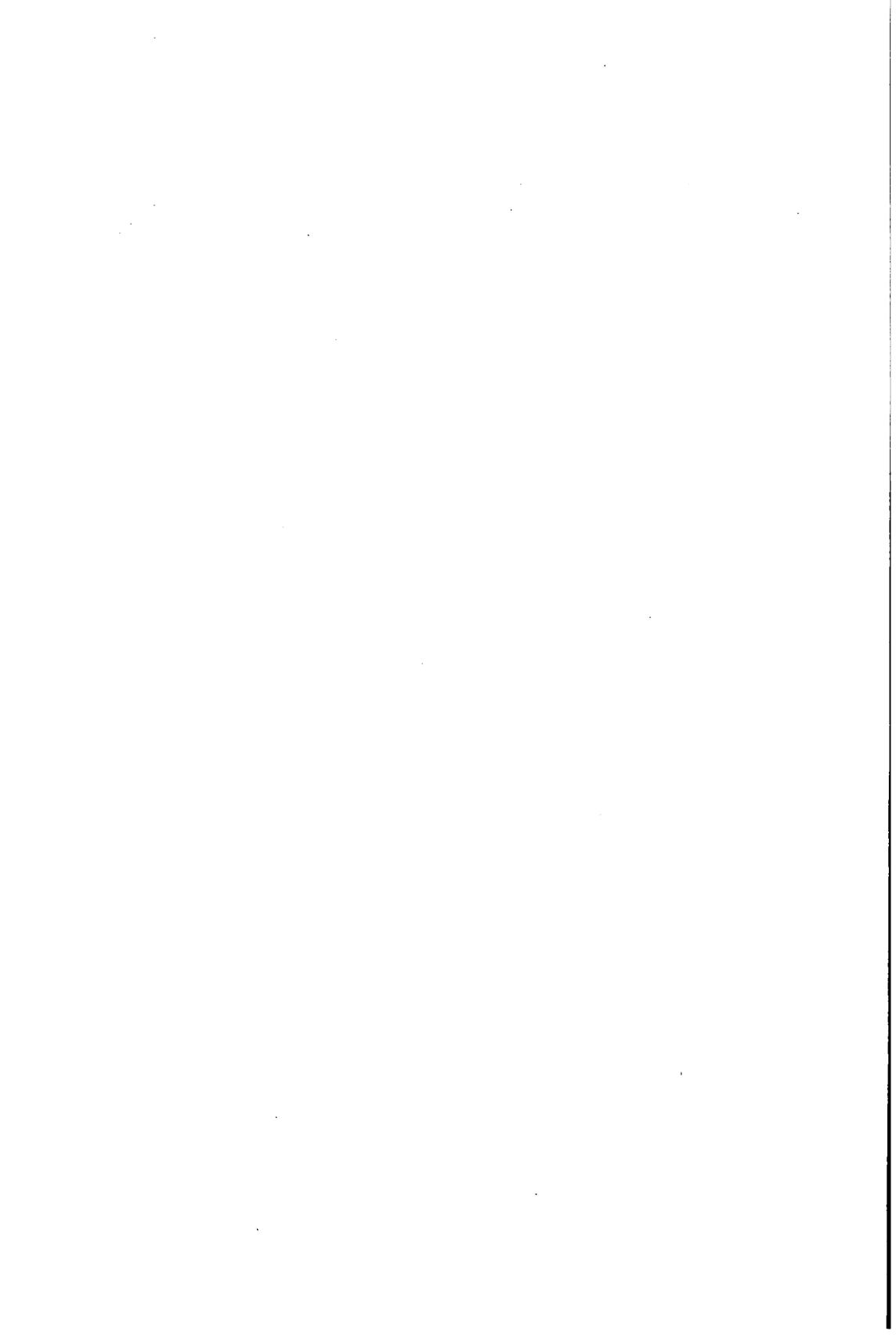
Años del Censo	Población rural		Número de habitantes en:		Total Población urbana
	Porcentaje en Área rural	Número en Área rural	Actividad agropecuaria	Población actividad rural	
1938	69.1	6.009.699	1.935.186	1.809.900	
1951	57.4	7.079.735	-	2.023.200	
1964	48.0	8.391.414	2.427.059	2.405.200	
1973	40.7	9.313.937	-	-	
1985	34.7	10.431.583	-	-	
1993	31.0	11.600.000	2.731.774	3.120.702	

Fuente: DANE. Censos de Población.

**Gráfico 2**  
Porcentaje y número de habitantes rurales en Colombia  
Censos 1938 a 1993



Nota: Las distancias no están a escala con respecto al número de años entre cada censo.



## RELACIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA CAMPESINA CON LOS MERCADOS Y CON EL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA

### A. La propiedad de la tierra

La Encuesta Nacional Agropecuaria de 1995 del DANE permite sacar algunas conclusiones al interrelacionarla con el Censo de Población y reorienta el análisis al conjugar sus resultados con el Censo de Población de 1993. Esta encuesta (p. 173) aunque no midió segmentos de muestra de más de 1.200 ha. y por tanto no permite ver las fincas que superan ese tamaño, permiten elaborar el siguiente cuadro resumen sobre el tamaño de las explotaciones y la concentración de las mismas:

**Tabla 3**  
PORCENTAJES DEL NÚMERO DE FINCAS, DE LA TIERRA Y DE SU USO AGRÍCOLA, 1995

	Número de fincas	Superficie total	Superficie agrícola	Superficie agrícola en uso	Superficie agrícola en uso en cultivos	Superficie agrícola en uso en otros cultivos
Muy pequeño (0 a 5 ha.)	46.8	3.2	14.5	2.2	0.9	6.2
Pequeño (5 a 20 ha.)	27.5	9.9	26.4	8.7	5.7	12.9
Mediano (20 a 50 ha.)	12.8	13.8	20.4	13.7	11.2	14.4
Grande (50 a 200 ha.)	10.2	33.3	27.0	33.2	37.0	30.3
Muy grande (200-500)	2.2	21.9	10.5	18.7	37.0	29.1
Gran propiedad (500-1.200)	0.6	18.0	1.2	23.4	8.1	7.0
Total porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria, 1995, p. 173 \*Pedazo de Segmento de Muestra.

El resultado sugiere que en 1995 se mantenían características estructurales como la alta concentración de la propiedad de la tierra, que en realidad es mayor porque este tipo de encuesta no detecta varias fincas en manos de una persona y, si los campesinos pueden tener más de una parcela, los grandes con mayor frecuencia tienen más de una finca. Por otra parte aun cuando el estrato medio de tamaño de finca tiene la mayor cantidad de tierra dedicada a la agricultura, 20.4% de las tierras de uso agrícola, con solamente el 13.8% del área total, en tanto que los más pequeños productores (hasta 20 ha.) dedican el 40.9% de la superficie a la agricultura con sólo el 13.1% del área total. Dentro de este grupo, los extremadamente pequeños dedican el 14.5% de sus parcelas a ese fin con sólo el 3.2% del área.

Las grandes fincas (50 ha. en adelante) se destacan por la dedicación de la superficie a pastos y malezas, a la ganadería especialmente extensiva, en un 75.3%, poseyendo un 2.8% de las fincas, el 42.1% de las tierras ganaderas. La ganadería extensiva es un fenómeno importante en zonas de colonización anteriores, que ahora son expulsoras v.g. Magdalena Medio antioqueño, Casanare, Meta, departamento este último que presenta la mayor cantidad de tierra en fincas de gran tamaño. Si comparamos las Encuestas Nacionales de 1995 y 1996 con la de 1988 (Penagro) veremos cómo en este período ha avanzado la concentración de la tierra en los grandes propietarios:

**Tabla 4**  
DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA POR TAMAÑOS, AÑOS 1988 Y 1995

Tamaño *	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Muy pequeño (0 a 5 ha.)	48.5	46.8	50.2	3.7	3.2	3.7	49.4	38.6	32.8	
Pequeño (5 a 20 ha.)	28.5	27.5	27.8	11.4	9.9	9.9	32.9	22.9	19.8	
Mediano (20 a 50 ha.)	11.6	12.7	11.8	14.4	13.8	14.0	18.3	12.7	11.2	
Grande (50 a 200 ha.)	9.4	10.2	8.0	34.8	33.3	28.2	10.6	6.9	7.3	
Muy grande (+ de 200)**	2.0	2.8	2.2	35.7	39.9	43.1	7.5	2.5	1.7	

\* 1988 Unidades de producción; 1995: Pedazo en el segmento de la muestra. \*\* 1995: hasta 500, 1.000 o 1.200 ha. según Dpto.

Fuentes: Ministerio de Agricultura, Penagro, total departamentos, p. 36.

DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria, 1995, p. 173.

El aumento de tierra entre 1988 y 1995 para las fincas mayores de 200 ha. en realidad es mayor puesto que la Encuesta de 1995 sólo registra segmentos hasta de 1.200 ha. en Caquetá, Guajira, Cundinamarca, Casanare y Arauca, sólo hasta 500 ha. en algunos departamentos<sup>22</sup> como Sucre, Magdalena, Bolívar, Cauca, Tolima, Putumayo, Boyacá, Caldas, Risaralda y Quindío y hasta de 1.000 hectáreas en los demás departamentos. Todos los demás estratos pierden tierra (con una excepción entre 1 y 3 ha.). Los medianos productores también perdieron terreno en beneficio de los grandes, lo cual coincide con los datos del catastro<sup>23</sup>. La Encuesta de 1988 no incluyó parte de la Orinoquia y la Amazonia, aunque sí a los departamentos de Meta y Caquetá que muestran importantes incrementos en la concentración de la propiedad que el catastro no puede detectar. Meta es un caso extremo.

Es notoria la reducción del área agrícola en todos los estratos, pero especialmente en el superior donde se pierden las dos terceras partes, mientras que entre los más pequeños se pierde la cuarta parte y en los medianos la tercera, mostrando una mayor

<sup>22</sup> Esto explica que si se computa sólo estos departamentos donde el P.S.M. no superó las 500 ha. se oculta notoriamente el incremento de la concentración de la tierra.

<sup>23</sup> Rincón, Claudia, 1997. Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras, Tesis mec. U. Nacional.

incidencia de la crisis agrícola en la gran propiedad, la cual ha regresado a la ganadería extensiva, al latifundio tradicional en las pocas áreas que había conquistado la agricultura moderna.

Lo más interesante de la Encuesta de 1996, está en que muestra que las tendencias a la concentración de la propiedad y a la reducción del área sembrada, son de tal magnitud que pueden detectarse inclusive en una comparación año a año. Se descubre además que los medianos productores están vendiendo tierras a los más grandes para lograr regresar a la proporción de área sembrada de sus explotaciones, en tanto que las tierras que ingresan a las fincas grandes, incrementan en forma descomunal la dedicación de la gran propiedad a la ganadería extensiva.

Según estudios y mapas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC<sup>24</sup> en Colombia había en 1988 ya, 9 millones de hectáreas aptas para la agricultura y se utilizaban para este fin únicamente 5 millones, en cambio para ganadería había aptas 19 millones de hectáreas, pero se utilizaban 40 millones, de las cuales sólo 5 millones tienen pastos mejorados, mientras 35 millones de hectáreas se explotan como ganadería extensiva. Hay que considerar además que la estimación de 9 millones de hectáreas aptas para la agricultura, es bastante conservadora y estática, si se tiene en cuenta que el suelo se puede mejorar, adecuar y construir, tal y como ha sido la experiencia europea y que realmente una parte de los suelos de vocación ganadera son adecuables para la agricultura. El 45% del suelo está usado en forma que no corresponde con sus calidades y potencialidades.

## **B. Los circuitos integrados del sistema económico y de la economía campesina**

### ***1. Elementos estructurales de los circuitos ciudad-economía campesina***

Los circuitos migratorios están compuestos por unos elementos estructurales básicos comunes de un polo de atracción y uno de respuesta<sup>25</sup>, aunque mantienen especificidades dadas por las características regionales de la economía campesina y por las del polo de atracción. Estos elementos estructurales comunes son:

1. Una ciudad principal polo de atracción (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla o Maracaibo y Caracas);
2. Varias ciudades intermedias en crecimiento;
3. Centros urbanos comarcales dinámicos;
4. Áreas de economía de gran empresa agrícola;
5. Gran propiedad ganadera hecha en parte en tierras de aptitud agrícola y como resultado muchas veces de antiguas colonizaciones;

<sup>24</sup> IGAC, 1988. *Suelos y bosques de Colombia*, pp. 71-92.

<sup>25</sup> Esta respuesta es casi siempre pasiva, es decir, responde a las fuerzas del polo de atracción. Los campesinos no se organizan para migrar en forma masiva ni toman la iniciativa por voluntad propia sino forzados por las presiones de sus bajos ingresos, falta de oportunidad y buscan las posibilidades en el polo de atracción, aunque éstas tampoco sean tan claras. Sin embargo, esta respuesta pasiva puede ser forzada por circunstancias de violencia.

6. Zonas de minifundio y pequeños productores campesinos establecidos;
7. Zonas de colonización campesina.

## **2. Los circuitos migratorios**

De acuerdo con estas características y tomando como base el Censo de 1993 de acuerdo con el origen de los migrantes, se pueden establecer los siguientes *circuitos de migración* o regiones de flujos migratorio:

- A. Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada;
- B. Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Huila, Caquetá, Putumayo;
- C. Antioquia, Caldas, Risaralda, norte del Valle, Chocó, Córdoba;
- D. Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Guajira, San Andrés, Cesar, Norte de Santander, Santander, Arauca;
- E. Magdalena Medio y comarcas vecinas de Santanderes, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bolívar y Sucre.
- F. Microclimas productores de amapola - microclimas productores de café.

El Censo también permite observar la existencia de flujos migratorios intercircuitales, pero sobre la base de unos flujos predominantes intracircuitales. Los circuitos migratorios no coinciden ni con las macrorregiones de planificación, ni con las macrorregiones geográficas de Colombia, ni tampoco con todos los flujos del mercado (abastecimiento y destino de la producción). Sí coinciden en cambio con estructuras económicas-sociales sumamente sólidas, dentro de las cuales los flujos migratorios son una expresión palpable. Los cuatro primeros circuitos son los básicos y cada uno, a pesar de sus especificidades, se compone de los mismos elementos estructurales:

1. En el **Circuito A** el minifundio cundiboyacense es la contraparte del crecimiento de Bogotá y poblaciones aledañas; de la gran propiedad empresarial en la Sabana de Bogotá, Meta y Casanare; del latifundio ganadero en estos dos departamentos y de las zonas de colonización en los mismos y en Guaviare y Vichada.
2. En el **Circuito B** el minifundio nariñense es el principal origen de los flujos migratorios, como también la pequeña propiedad en el Cauca, Huila y Chocó y los antiguos colonos despojados del Caquetá. El área de gran propiedad empresarial es extensa, especialmente en el Valle del Cauca y aunque la extensión del latifundio ganadero potencialmente agrícola es menor que en otros circuitos, existe especialmente en el Caquetá y en extensiones más pequeñas, pero de excelente calidad del suelo, en Valle, Cauca, las comarca de Ipiales y Túquerres y el Huila.
3. En el **Circuito C** las mayores zonas de minifundio están en Antioquia y noroccidente de Córdoba, aunque parte del flujo migratorio se origina en el resto de Córdoba.
4. El **Circuito D**, estrictamente hablando, incluye también y desde hace años a **Venezuela** y no en forma meramente accesoria, sino como elemento dinámico que permite explicar la integración de los Santanderes y Cesar con la mayoría de los departamentos del Caribe y Barranquilla. La bonanza petrolera en Venezuela atrajo miles de personas, primero a la economía petrolera propiamente

dicha, luego al área industrial de servicios y finalmente a la agricultura empresarial y la agroindustria. Con la crisis petrolera lo fundamental de la migración hacia Venezuela se dirigió hacia la colonización campesina, territorialmente localizada.

5. El **Circuito E**, del Magdalena Medio tiene como elementos estructurales rurales en común, las áreas de gran empresa, latifundio ganadero y colonización campesinas y además los centros comarcales, pero es un intercircuito central que no cuenta con ciudades mayores propias, aunque sí con algunas intermedias de tamaño menor (tercer nivel) aunque de crecimiento muy dinámico. Este circuito está enlazado por intersecciones, en el origen de los flujos migratorios, con los cuatro circuitos básicos, pero tiene puntos de destino propios.
6. El **Circuito F** está sobrepuesto a los cuatro primeros, a lo largo de las cordilleras, desde Nariño hasta el Cesar. Aunque incluye latifundio, minifundio y gran empresa agrícola, destaca como elemento esencial del circuito, la economía campesina ligada al mercado mundial. Las migraciones en este circuito demuestran cómo el flujo poblacional se determina por las fluctuaciones del mercado mundial, que impuso el paso de la economía del café a la de la amapola y que, en 1997, comienza a imponer un reflujo migratorio, vuelta a los pisos cafeteros, que muy posiblemente tendrá un comportamiento cíclico.

Como se ve, la economía campesina aparece doblemente en los elementos 6 y 7 de cada circuito y su relación con la estructura es sistemática y esencial al sistema colombiano, en tanto suministradora para el mercado de productos, divisas y mano de obra. No es un elemento que pueda ser retirado a discreción para desarrollar el país. Por el contrario es necesario contemplar alternativas de funcionamiento y cambio de las estructuras sistemáticas en las cuales es necesario partir de las relaciones actuales estructurales de la economía campesina. En resumen una agrupación esquemática de los grandes circuitos de economía campesina y su relación con los mercados puede ser el siguiente:

**Tabla 5**  
**ESQUEMA DE LOS CIRCUITOS DE EMIGRACIÓN/INMIGRACIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN COLOMBIA**

A. Boyacá, Cundinamarca, Tolima	A	Bogotá, D.C.
B. Nariño, Cauca, sur del Chocó	A	Cali, Valle, Pereira, Manizales
C. Antioquia, Chocó, Córdoba	A	Medellín, Urabá antioqueño
D. Costa Atlántica, Santanderes	A	B/quilla, Cartagena, Sta. Marta y Z. Bananera
E. Costa Atlántica, Santanderes	A	Venezuela
F. Cordillera, café	A	Sobrepuesto a los 4 primeros

Existen por supuesto además los movimientos y circuitos dentro de cada departamento y región donde la economía campesina proporciona alimentos y fuerza de trabajo a los mercados aledaños, donde a cada centro poblado y ciudad corresponde un área de pequeña producción que la abastece, además de los flujos provenientes de otras regiones y departamentos. Existen también los flujos migratorios de las áreas de minifundio hacia las zonas de agricultura y ganadería comercial.

## CUANTIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA ¿Cuántos son? Situación de pobreza

### A. Número de personas en categoría de campesinos

Es importante conocer en la forma más precisa posible el número de campesinos en Colombia para establecer las potencialidades y problemas y el orden de magnitudes de los programas y proyectos. Para ello podemos partir de lo que hemos establecido en la definición y además de la situación estructural de la economía campesina dentro del contexto de la economía. Tenemos dos censos para acercarnos a la cuantificación del campesinado colombiano. Éstos no coinciden, por lo menos automáticamente, pero una comparación de sus datos nos puede permitir una acercamiento a una cifra cierta. Uno es el Censo de Minifundios realizado por las URPA, Ministerio de Agricultura e IICA. Otro es el Censo de Población 1993 del DANE.

El Censo de Minifundios fue ordenado por la Ley 69 de 1993 y fue realizado en 1994. Registró cuántos *predios* de tamaño igual o menor a una Unidad Agrícola Familiar UAF había en ese momento en el país. La UAF se tomó como la extensión que proporcionara ingresos de tres salarios mínimos a la familia, para lo cual se calcularon los costos de producción e ingresos de fincas tipo por municipios y zonas. Esta metodología, como cualquier otra tiene limitaciones y sesgos, que en este caso tienen que ver con equiparar nivel de ingresos con forma de producción.

Por otra parte, el concepto tradicional de minifundio no coincide con el del censo, puesto que en él se incluye a campesinos que supuesta o realmente disponen de una cantidad de tierra adecuada. Tampoco el minifundio coincide con la economía campesina, porque de hecho hay campesinos que pueden obtener ingresos superiores a tres salarios mínimos generados por la producción doméstica. Además el minipredio no necesariamente es una unidad de producción y es posible que muchos predios muy pequeños sean simplemente viviendas de jornaleros, obreros o empleados o fincas de recreo o son parte de una unidad de producción mayor por la vía del arriendo de la tierra o por anexión o porque la división predial es ficticia y tiene sólo objetivos fiscales.

Estas anotaciones no se hacen por meros escrúpulos teóricos o metodológicos, sino especialmente para entender las divergencias entre el Censo de Minifundio y el Censo de Población, puesto que el primero registró **2.299.840 minifundios** que son el 82.4% de los predios del país y abarcan 9.519.369 ha. El 15.6% del área del total de predios de Colombia. El Censo de Población arrojó como resultado que en el campo había **898.338 trabajadores independientes** campesinos. En parte la diferencia se explica por otros datos del Censo de Población:

1. Se registraron 1.286.191 asalariados en el campo, una parte importante de los cuales debe corresponder a minifundios;
2. Había 171.063 empleadores en el campo. La mayoría son campesinos y algunos de sus predios pueden estar incluidos en el rango de minifundios;
3. Se registraron 408.976 habitantes de las cabeceras municipales ocupados en actividades agropecuarias. De estos últimos podemos pensar que entre 96.543 y 141.286 son trabajadores independientes campesinos que no viven en sus minifundios, pero trabajan en ellos. Como en los casos 2 y 3 una parte de asalariados y de empleadores agropecuarios que viven en la cabecera municipal trabajan en minifundios y son productores campesinos.
4. El total de amas de casa del sector rural 2.030.287 puede servir se suma con el dato de trabajadores agropecuarios residentes en las cabeceras urbanas, para acercarse al dato total de hogares campesinos y de minifundios. Sin embargo el número global oculta las diferencias departamentales que permiten formular la hipótesis de que en algunos departamentos como Boyacá el número de predios de minifundio ya no refleja una población minifundista similar que se ha visto obligado a migrar arrendando o vendiendo sus predios.

Veamos los datos por departamento, excluyendo aquellos que como Guaviare no permiten la comparación por no haberse tomado en el Censo de Población la información sobre posición ocupacional y actividad económica, o San Andrés que no fue incluido en el Censo de Minifundio, o aquellos como Vaupés, Guainía o Amazonas con datos muy limitados:

**Tabla 6**  
CUANTIFICACIÓN DE LAS UNIDADES CAMPESINAS POR DEPARTAMENTO, 1993

Departamento	Minifundios	Trabajador Independte.	Amas de casa
<b>A) Numeroso minifundio en descomposición - recomposición</b>			
Boyacá	442.613	69.650	177.291
Cundinamarca	308.471	66.416	179.044
Cauca	221.465	69.375	104.035
Nariño	209.361	77.657	158.952
Santander	146.168	48.505	120.789
<b>B) Numeroso minifundio</b>			
Antioquia	291.479	109.899	291.359
<b>C) Importante minifundio y campesinos sin tierra</b>			
Huila	65.989	36.987	71.002
Norte de Santander	49.259	29.128	71.816
Caquetá	23.059	16.733	35.634

**D) Numerosos jornaleros minifundistas**

Quindío	12.173	1.580	16.049
Valle	75.077	30.616	107.975
Caldas	63.251	18.026	74.310
Risaralda	26.859	8.640	34.100
Tolima	78.396	34.472	97.487
Casanare	11.314	5.703	14.893

**E) Numerosos jornaleros minifundistas y numerosos campesinos sin tierra**

Meta	19.075	16.238	40.625
Córdoba	61.146	55.687	128.037
Sucre	34.242	25.570	41.263

**F) Población campesina al lado de numerosos obreros sin tierra**

Atlántico	9.617	9.975	20.309
-----------	-------	-------	--------

**G) Numerosos campesinos y jornaleros sin tierra**

Bolívar	28.481	66.061	90.475
Cesar	12.172	20.567	50.081
Magdalena	11.080	32.762	59.755

**H) Predominio de comunidades negras e indígenas**

Chocó	12.039	37.402	24.022
-------	--------	--------	--------

<b>TOTAL</b>	<b>2.626.918</b>	<b>885.649</b>	<b>2.009.303</b>
--------------	------------------	----------------	------------------

<b>Fuentes:</b>	<b>URPA IICA 94</b>	<b>DANE 93</b>	<b>DANE 93</b>
-----------------	---------------------	----------------	----------------

Este cuadro resulta útil y significativo para el análisis comparativo de los Censos de cada departamento. Con base en esta información puede proponerse una clasificación tipológica con relación a la economía campesina:

- A. Departamentos donde el número de minifundios es significativamente superior al de amas de casa y desde luego muy superior al de trabajadores independientes, como es el caso de Boyacá y Cauca, especialmente, luego Cundinamarca y luego Nariño y Santander. Estos departamentos se pueden clasificar según la importancia de los trabajadores independientes con respecto a la población rural económicamente activa (y al total de amas de casa), resultando que en primer lugar de campesinidad está Cauca, luego Nariño, Santander, Boyacá, y Cundinamarca. Se trata de departamentos de tradición minifundista masiva, en los cuales avanza el proceso de descomposición de la economía campesina sin una correlativa reducción de la fragmentación de los predios y sin que deje de existir un número grande de campesinos.
- B. Departamento en el cual el número de minifundios se acerca al de amas de casa y al de la población ocupada en el campo y labores agropecuarias: Antioquia, que es el departamento donde el Censo de Minifundios registra una mayor área en predios de minifundio, aunque el grado de campesinidad del minifundio (trabajadores independientes sobre asalariados) es similar al de Cundinamarca.

- C. Departamentos donde el número de minifundios es moderadamente menor que el de amas de casa y de ocupados rurales y agropecuarios, pero mayor que los trabajadores independientes rurales y hay un grado alto de campesinidad: Huila, Norte de Santander y Caquetá. En Huila el área en manos de minifundistas es del 18.9%, en Norte es del 20.4% y en Caquetá alcanza el 33.5%.
- D. Departamentos en que el número de minifundios es moderadamente inferior al de amas de casa rurales pero muchísimo más grande que el de trabajadores independientes rurales y hay una alta proletarización del minifundio: Quindío, Valle, Caldas, Risaralda, Tolima y Casanare. Entre estos departamentos existe una diferenciación importante por el porcentaje de tierra en manos de los minifundistas que va del 19.8% en Caldas hasta sólo el 4.4% en Casanare.
- E. Departamentos en que el número de minifundios es muy inferior al de amas de casa rurales, el grado de campesinidad del minifundio es alto y sin embargo el número de minifundios supera al de trabajadores independientes rurales: Meta, Córdoba y Sucre. Existe un alto porcentaje de población sin tierra, pero una parte de los jornaleros tiene un minifundio-vivienda.
- F. Departamento en que el número de minifundios es muy inferior al de amas de casa pero similar al de trabajadores independientes rurales: Atlántico. Esto significa que los asalariados viven en las cabeceras municipales.
- F. Departamentos en que el número de minifundios es muy inferior al de amas de casa y al de trabajadores independientes rurales: Bolívar, Cesar y Magdalena. Esto significa una extremadamente alta proporción de población rural totalmente sin tierra.
- G. Chocó podría estar en el grupo F, pero es probable que la falta de titulación impida registrar debidamente los predios. Por otra parte Chocó es el único departamento con más trabajadores independientes que amas de casa en el sector rural y podemos considerarlo atípico.

Esta clasificación solamente atiende al análisis comparativo de los Censos y por lo mismo incluye en un mismo aparte departamentos que se diferencian en su estructura. Por ejemplo en el grupo D está junto a los departamentos con índices de concentración de la propiedad muy diferente como los del antiguo Caldas de una parte y Valle y aun más allá Casanare en el otro extremo. Sin embargo algunas características estructurales inciden en los resultados de los censos y en su comparación, como se pone en evidencia con el desarrollo capitalista para todo el grupo D o la base minifundista para el A o la población sin tierra en el E.

En general, esta comparación indica que el Censo de Población es para la mayoría de los departamentos una fuente más segura para la cuantificación de la población campesina, mientras que el Censo de Minifundios permite corregir los datos, entender el fenómeno de los asalariados rurales, su pertenencia a la economía campesina y el de la población sin tierra. Un Censo Agropecuario actualizado, que no se realiza desde 1970-71, sería de gran utilidad para saber con mayor certeza no solamente las cifras de la economía campesina, sino las del conjunto del sector rural y las regiones. En particular la situación de los minifundios sin unidad doméstica que se detectan en los departamentos del grupo A, las relaciones entre propiedades grandes, pequeñas y medianas, y el aporte productivo de las parcelas campesinas de los asalariados rurales.

## **IMPORTANCIA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA**

### **¿Qué aporta a la economía?**

#### **A. Producción agropecuaria de la economía campesina.**

##### **Clase y tipo de productos**

La importancia de los campesinos en la producción de alimentos no radica tanto en las cantidades producidas, sino en las características de su oferta; la cantidad de alimentos de consumo directo que proviene de los pequeños agricultores, se estima que va desde el 22% hasta el 65%, dependiendo de la fuente de información y de los productos. La Encuesta Nacional Agropecuaria de 1996 muestra que el 43.3% del área sembrada del país está en segmentos menores de 20 ha.

#### **B. Aportes de la economía campesina. Seguridad alimentaria**

##### **1. Producción de alimentos**

Varias son las razones para pensar que los campesinos pueden ser –como hasta ahora lo han sido– y junto con la agricultura comercial, fuente importante de oferta de alimentos para el mercado, de materias primas y de productos de exportación. Esto contrasta con la idea de que el campesinado debe desaparecer para dar paso a formas modernas de producción (empresario/asalariado) que supuestamente permiten usar tecnologías más eficientes. Las principales razones son:

- 1) Colombia tiene características topográficas especiales dadas por sus montañas y valles interandinos donde no son rentables grandes extensiones de cultivo mecanizado dando espacio a medianas y pequeñas unidades familiares de producción rentable;
- 2) Los pequeños y medianos productores han sido importantes proveedores de alimentos no tanto por la cantidad como por sus características:
  - a) Localización. Los productores campesinos están diseminados por todo el país y cerca a los mercados, bien sean éstos pequeños poblados o grandes ciudades. Esta localización diseminada y cercana a los centros de consumo, reduce los costos de transporte de los alimentos en el país;
  - b) Producción continua y regular. Debido a las diferencias microclimáticas y al gran número de productores, los campesinos producen casi durante todo el año y suministran en forma continua sus productos con intervalos de una semana o menos, de acuerdo con los mercados de la región. Debido al gran número de productores individuales, la oferta se sucede en forma continua que un mismo productor individual no podría hacer. Cada uno es reemplazado por otros productores en cada mercado, de modo que en conjunto la

- oferta total tiene mayor regularidad a través del tiempo. Por esta razón reducen las fluctuaciones y crecimiento de los precios, al ofrecer en los mercados con frecuencia de, por ejemplo, cada semana;
- c) Pequeñas cantidades. Los productores campesinos ofrecen pequeñas cantidades en los mercados en cada oferta, entregan producto fresco y reducen las necesidades de procesamiento y almacenamiento.
  - d) Variedad de productos. Su producción se ajusta a las características de cada región y a las necesidades de los mercados regionales. Esta variedad se debe a su localización en todo el país que incluye toda clase de climas.
- 3) El campesinado es aún importante como productor de fuerza de trabajo para los otros sectores de la economía.

Estas ventajas son por supuesto muy importantes, independiente de su magnitud, para la regulación y normalización del abastecimiento de alimentos del país. Pero este potencial está lejos de ser aprovechado, su aporte es muy pequeño con relación a sus posibilidades porque los recursos en manos de los pequeños productores son pocos y su tecnología es atrasada. Para aprovechar su capacidad de abastecimiento de alimentos, es necesario aumentar sus recursos y su eficiencia de producción. En 1981 se encontró que los campesinos pueden aumentar su producción en 10-15% con los recursos disponibles si utilizan la tecnología de los otros campesinos más eficientes<sup>26</sup>.

## **2. "Mina" de fuerza de trabajo y nivel de salarios**

El nivel de salarios de una economía es importante como costo de producción para establecer la rentabilidad de la producción a una determinada tecnología y como componente de la demanda agregada de bienes de consumo. Si bien el nivel de salarios de la industria y de los servicios está en parte determinada por el nivel tecnológico y la productividad del trabajo, la oferta de mano de obra en exceso influye también en el nivel de salarios. La existencia de desempleo y de una proporción importante de campesinos en la economía influye para que los salarios sean bajos.

El desempleo en las ciudades y la población campesina influyen en dos formas para que los salarios sean bajos y la demanda agregada sea baja; en la primera forma puede contribuir al desarrollo al aumentar la rentabilidad de las inversiones y en la segunda es un lastre al generar baja capacidad de compra de una gran parte de la población. Los campesinos deben ser vistos como productores de alimentos y como productores de fuerza de trabajo disponible. La población campesina funciona como una mina de fuerza de trabajo de donde puede ser extraída la cantidad de trabajadores que la demanda requiera, pero actúa también como una bodega para recibir a los trabajadores desplazados cuando no hay demanda.

La producción de fuerza de trabajo en la economía campesina funciona separadamente de los sectores industriales y de servicios por lo cual no constituye un costo

<sup>26</sup> Valderrama M. y A. Carrasco. 1981. *Potencial de producción de alimentos de los pequeños productores y necesidades de insumos*. CEDE, Bogotá.

para el funcionamiento del desarrollo de estos sectores. En igual forma, no tienen costo para ellos los períodos de paro donde no hay empleo para todos los trabajadores disponibles. En otras economías donde la población campesina es reducida, tanto los costos de generación de fuerza de trabajo, es decir, los costos de que una persona esté en capacidad de trabajar, así como los costos de mantenimiento en los períodos de desempleo, son absorbidos por el conjunto de la economía.

La existencia de niveles altos de desempleo y de población campesina en una economía hacen que la curva de oferta de trabajo sea muy elástica, porque al nivel de salarios predominante o campesino con incrementos muy pequeños, un productor puede obtener la cantidad de trabajadores que necesita. Sin embargo, en épocas de cosecha y de ciertos períodos de crecimiento, se presenta el caso de que es necesario pagar salarios más altos para conseguir la mano de obra necesaria, quizá por tratarse de períodos de trabajo temporales.

El segundo factor relacionado con el nivel de salarios tiene que ver con el costo de los bienes que constituyen la mayor parte de la canasta familiar del obrero y en el cual los campesinos pueden jugar un papel importante como productores de alimentos básicos. En Colombia los alimentos, por ejemplo, constituyen el 42% del gasto de los obreros y la vivienda el 30%. Estos dos renglones dejan una porción muy pequeña para la compra de productos como vestido, educación, salud, por lo cual cualquier disminución en el precio de los alimentos permitiría aumentar los gastos en otros renglones.

A pesar de que los precios de los alimentos debieran mantenerse lo más bajo posible, han constituido en los últimos 30 años el renglón de los productos de primera necesidad que muestra las tasas más altas de crecimiento en el índice de precios y si desde 1991 el índice de precios de los alimentos creció menos que el promedio, se debió sólo al crecimiento en 700% de las importaciones, con la pérdida de la seguridad alimentaria nacional que ello conlleva.

### ***3. Producción de alimentos versus fuerza de trabajo en la economía campesina***

Como hemos visto, los campesinos son tanto productores de alimentos para el mercado como productores de fuerza de trabajo. Sin embargo, la política del país parece haber operado consciente o inconscientemente en el conflicto entre estas dos funciones. Por una parte no se ha apoyado en forma decidida la capacidad de los pequeños productores para mejorar su capacidad de producción y su productividad. Como se verá en las secciones siguientes, los productores comerciales de productos básicos como arroz y azúcar han recibido mayores subsidios y apoyos del Estado que los pequeños productores.

Más que las políticas explícitas de los gobiernos es el sistema general de propiedad, de acceso al crédito y a los mercados, lo que mantiene a los pequeños productores con baja capacidad de responder a la demanda de los mercados. La forma en que esto suceda es que el ingreso de los agricultores proveniente de su actividad como tales, sea tal que tengan que recurrir a la venta de fuerza de trabajo para ganar el ingreso necesario para su mantenimiento y reproducción. Esto ocurre a través de varios mecanismos:

1. La parcela es de un tamaño tal que no permite aumentar el ingreso aunque aumente el esfuerzo del campesino y que no permite emplear en forma productiva la fuerza de trabajo adicional que produzca en la parcela. La evidencia empírica muestra la migración de los excedentes de mano de obra más joven o su empleo temporal fuera de la parcela.
2. Los precios recibidos por sus productos son bajos, lo cual hace que sean bajas las posibilidades de acumulación del pequeño productor, por lo cual no puede aumentar su capacidad productiva con más recursos y tecnología, completando el círculo vicioso.

El sistema funcionaría con la siguiente lógica:

Para hacer que se mantenga la oferta de mano de obra, los ingresos de los campesinos tienen que ser bajos para que sea bajo el salario y para inducirlo a ofrecerla en el mercado. El tamaño de la parcela tiene que ser pequeño así como su capacidad productiva de modo que el monto de los ingresos sea bajo. Si el ingreso fuera alto, aunque no hubiese empleo para toda la fuerza de trabajo de la familia campesina, ésta permanecería en la parcela. Pero esto es contrario al objetivo de producir los alimentos en forma abundante y a bajos precios para mantener el salario a nivel bajo, lo cual no se puede cumplir porque los campesinos no tienen los recursos para aumentar la producción. Los agricultores capitalistas que podrían utilizar nuevos recursos para responder a la demanda, no lo hacen porque los precios de estos productos no son lo suficientemente altos como para producir una tasa de ganancia que se iguale con otras actividades donde los capitalistas pueden invertir. Los campesinos se mantienen en la producción de algunos de los alimentos porque no tienen otras alternativas de empleo.

El movimiento de la fuerza de trabajo de los campesinos hacia los mercados se da en forma intermitente de flujos y reflujos de acuerdo con las oportunidades de empleo. En algunos casos las áreas proveedoras de la fuerza de trabajo están muy delimitadas y diferenciadas del sitio donde se emplea. En otra hay una imbricación que no permite hacer una clara distinción entre la actividad productora de alimentos para el mercado y la del mantenimiento de la familia y el trabajo fuera de la parcela. Como se ve, la política de desarrollo tiene atadas sus puntas y lo que aparentemente aparece caótico funciona como un sistema orientado hacia un fin. Lo que aparentemente parecen ser problemas para el desarrollo, son precisamente las condiciones que le permiten mantener su existencia, ampliar la producción y competir en los mercados. En países como el Ecuador es claro el papel de producción de alimentos en la Sierra y de utilización de mano de obra en las plantaciones de caña y cacao en la Costa y en las industrias. Otro tanto ocurre en el Perú.

Pero ésta es sólo la base económica del fenómeno. El sistema social y político está incrustado sobre la existencia del campesinado. Las formas de producción del excedente y de su apropiación, así como las formas de dominación material e ideológica están basadas en el hecho de la existencia de los campesinos, y quienes se benefician de él son los principales oponentes a tal sistema irracional desde el punto de vista económico del capital. Adquiere entonces una racionalidad social y política para el capital. Pero esta contradicción tiene que ser resuelta porque el sistema tiene que ajustar el nivel social y político con su base económica.

La lógica del modelo tiene que cumplir varios objetivos simultáneamente, algunos con cierto grado de contradicción. En resumen, sus elementos principales son:

1. Producir fuerza de trabajo (barata), sin costo de formación para quien la emplea;
2. Producir alimentos salario a bajos precios;
3. Producir suficiente cantidad de alimentos y en forma oportuna, en tiempo y localización;
4. Expulsar fuerza de trabajo temporal o permanente, sólo cuando sea necesario;
5. Absorber fuerza de trabajo cuando los otros sectores no la necesiten.

La descripción del papel del campesinado puede aparecer cínica y difícil de aceptar, pero es la vida real del campesinado y del trabajador temporal de las ciudades. Por otro lado también pierde objetividad cuando se mezclan en el análisis sentimientos paternalistas y de justicia social, basados en principios generales de igualdad que el capitalismo no puede ofrecer sin dejar de serlo.

Como se ve la política de desarrollo tiene atadas sus puntas y lo que aparentemente aparece caótico funciona como un sistema orientado hacia un fin. Lo que aparentemente parecen ser problemas para el desarrollo, son precisamente las condiciones que le permiten mantener su existencia, ampliar la producción y competir en los mercados.

#### **4. Transferencias**

A pesar de ser uno de los sectores de la sociedad, los campesinos transfieren parte de sus ingresos a otros sectores de la población a través de diversos mecanismos pero especialmente a través de los precios que recibe por sus productos y los precios que paga por los insumos. Hay evidencia factual que muestra estas diferencias de precios. Igualmente el valor del transporte y los costos de comercialización son más altos para los campesinos no sólo en razón de las menores cantidades que vende, sino por la imposición de tarifas hacia los mercados. Los costos de obtener crédito son también más altos para los campesinos tanto por trámites como por el efecto en las menores cantidades gestionadas, sin mencionar los mayores intereses que pagan cuando no tienen acceso al crédito institucional.

Estas transferencias pueden ser cuantificables y son de interés porque ellas son responsables en parte de los niveles de pobreza de los campesinos, de su dificultad para mejorar su capacidad de producción y de adquisición de tecnología. Muchos de ellos, por ejemplo comercialización, sólo se corregirán con acciones específicas. La cuantificación de la transferencia actual y en el pasado es importante porque indicará los puntos donde se debe actuar y para estimar los beneficios de las políticas y programas dirigidos a solucionarlos.

### **5. Los cultivos ilícitos y su incidencia económica**

De acuerdo con el estudio de Darío Fajardo y H. Mondragón<sup>28</sup>, por lo menos 259 municipios del país tienen cultivos de coca, amapola o marihuana en su territorio, esto es la cuarta parte de los municipios del país. De éstos, 224 corresponden a zonas de colonización, el 90% de los municipios que se encuentran en esa circunstancia.

Oficialmente se estima que unas 77.000 ha. están sembradas en coca y otras 25.000 en amapola, aunque antinarcóticos asegura que ya no quedan sino 6.000 ha. de amapola. Se cree que 30.000 familias están directamente involucradas en estos cultivos. Sin embargo el área sembrada de coca puede ser mucho mayor que la estimada, de acuerdo con comprobaciones empíricas.

Salomón Kalmanovitz<sup>29</sup> calculó que en 1992 los ingresos netos por narcoexportaciones fueron de 3.720 millones de dólares y entre 1987 y 1991 un promedio de 4.042 millones, habiendo llegado en el primero de estos años a un récord de 5.270 millones. R. Rocha estimó que en este período los ingresos anuales fueron como mínimo 517 millones y como máximo 4.668 millones de dólares en tanto para el quinquenio siguiente el mínimo estimado fue de 705 millones y el máximo de 3.393 millones. Para Roberto Steiner<sup>30</sup> los ingresos netos por narcoexportación fueron de 2.667 millones de dólares en 1992, 2.487 en 1993, 2.261 en 1994 y 2.535 millones en 1995.

Tenemos entonces que el campesinado dedicado a los cultivos ilícitos es la base de un negocio de exportación que produce ingresos que posiblemente sean superiores a los del café y el petróleo. Esto implica que el tratamiento de este problema, que directamente afecta a por lo menos 30.000 familias (realmente a unas 60 mil) e indirectamente a por lo menos 200.000 familias, es medular no sólo políticamente hablando, sino desde el punto de vista económico.

La extensión de los cultivos ilícitos se corresponde como uno de sus elementos constitutivos con la crisis agrícola. El tratamiento del problema con fumigaciones y represión sólo ha contribuido a dispersar los cultivos y extender su área de influencia. Los campesinos venden sus mejoras a narcotraficantes u otros acumuladores de tierra en las zonas más cercanas y fumigables y viajan a zonas más lejanas dentro del bosque a derribarlo y hacer nuevos cultivos ilícitos. Por eso los propios Estados Unidos han comprobado que el área sembrada en coca aumenta a pesar de las fumigaciones.

Dentro de un plan general de sustitución de la economía del narcotráfico, la sustitución de los cultivos ilícitos es indispensable, pero tiene los siguientes obstáculos:

1. La baja rentabilidad y posibilidades de comercialización de otros productos rurales;

<sup>28</sup> Fajardo, Darío *et. al.* 1997. *Colonización y estrategias de desarrollo*. IICA, pp. 84 y 165.

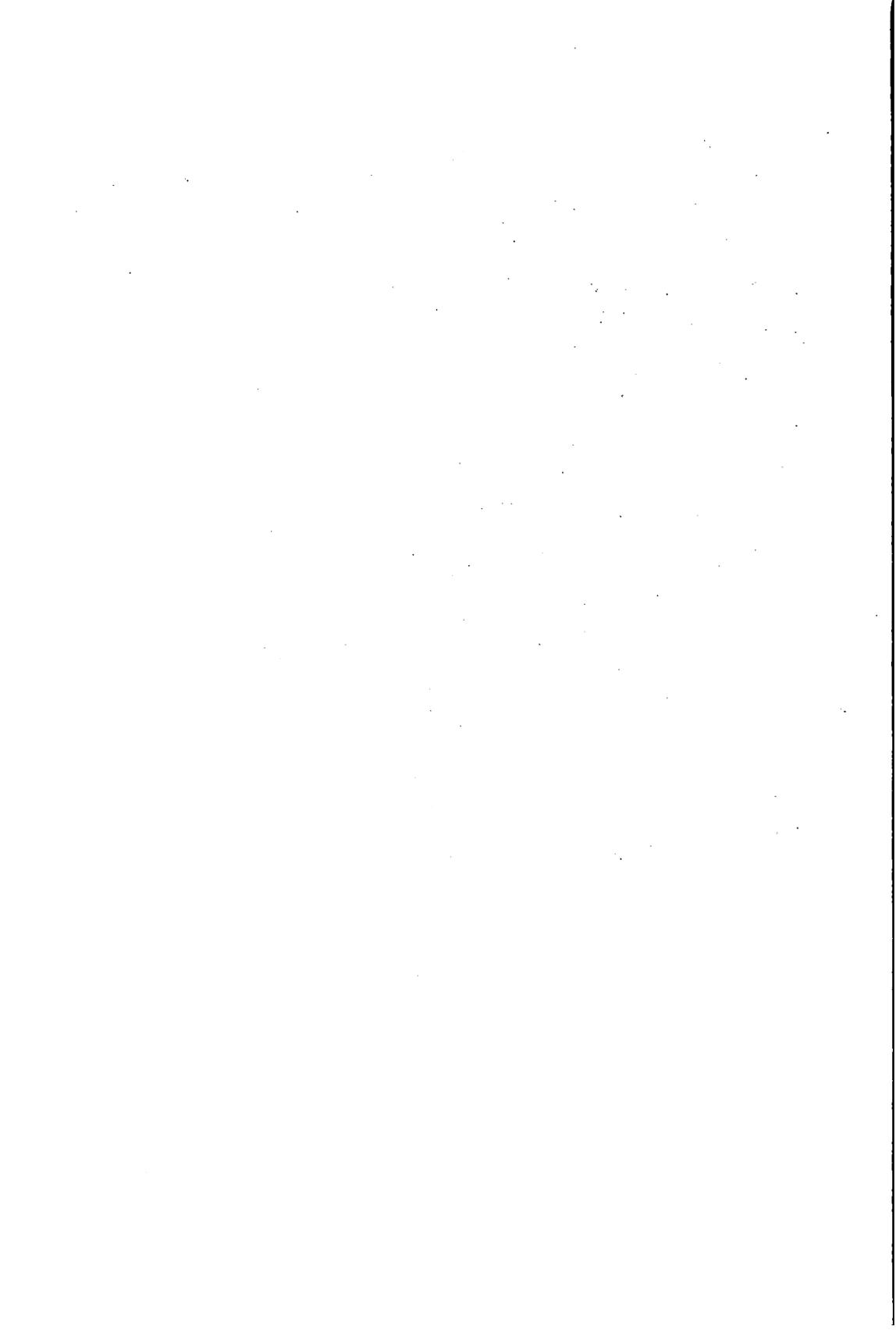
<sup>29</sup> Kalmanovitz, Salomón. 1995. "Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", en: *Drogas, Poder y Región*. CINEP pp. 11-58.

<sup>30</sup> Steiner, Roberto. 1996. "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", en: *Coyuntura Económica*, diciembre de 1996.

**43 *Importancia de la economía campesina***

- 2. La imposibilidad de las áreas de colonización de dar soporte ambiental a producciones que mantengan el mismo número de personas que los cultivos ilícitos;**
- 3. La consecuente necesidad de trasladar parte de la población dedicada a narcocultivos a zonas de latifundio aptas para agricultura;**
- 4. La necesidad de recursos internacionales para financiar los programas de sustitución;**
- 5. La necesidad de acuerdos comerciales internacionales e internos para que se garantice la compra a precios rentables de la producción con que se sustituirán los cultivos ilícitos.**

**En tanto se solucionan estos problemas, las zonas de producción ilícita generan graves conflictos sociales, marchas, paros, lucha guerrillera, masacres del paramilitarismo, guerra.**



## LOS PROBLEMAS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA

### A. Transferencias del Estado

Las transferencias de recursos del Estado (subsidios) a los sectores más pobres del sector rural han sido estimadas en varios estudios que hicieron para Misión Social del Banco Mundial Isabel Girardot-Berg, Anne Marie del Castillo, Juan José Perfetti (Cenac), M<sup>a</sup> del Rosario Guerra (Cenac) y Clara González (DNP)<sup>31</sup>. Según este estudio:

1. Se registró una fuerte caída de los subsidios a campesinos entre 1988 y 1992 de 166.000 millones a 74.000 millones de pesos de 1992. Aunque esta tendencia comenzó a revertirse en 1993 y el Plan del Salto Social se propuso una nueva política, la crisis fiscal impidió hacerlo en 1997 y 1998 y el principal subsidio en esta época ha sido la refinanciación de deudas, que en buena parte fue hecha con un fondo parafiscal que no es del Estado sino de los productores: el Fondo del Café.
2. Los subsidios más progresivos, que más beneficiaron a los sectores más pobres, fueron en su orden los suministrados por la Caja Agraria y el Incora. Sin embargo los créditos de Caja Agraria para pequeños productores se redujeron entre 1988 y 1992 de \$215.000 millones a \$55.000 millones de 1992 (que se redujo al equivalente a \$8.000 millones de 1992 en 1997). En esa forma el Incora pasó a proporcionar ya en 1992 la mitad del subsidio entregado a los sectores más pobres.
3. El PNR y especialmente el DRI tuvieron una estructura menos progresiva de la distribución de los subsidios entre los estratos de ingresos. Mientras la Caja Agraria y el Incora entregaron 8, 7 y 9,3 veces más recursos al estrato 1 que al 5, el DRI entregó apenas 1,5 veces más por hogar del estrato de menor ingreso que al 5 de más altos ingresos. Inclusive, en el programa de comercialización del DRI no hay diferencias de distribución entre estratos.
4. Al analizar estos datos hay que preguntarse si la permanente batalla de los neoliberales contra la Caja Agraria y el Incora y su tolerancia con el DRI, refleja el interés de subsidiar a quienes tienen mejores posibilidades económicas y si esto mismo se refleja al privilegiar un subsidio al mercado de tierras y no la reforma agraria y tratar de dirigir ese subsidio hacia campesinos de élite y no hacia campesinos pobres.

<sup>31</sup> May, Ernesto (coordinador). 1996. *La pobreza en Colombia*. Un estudio del Banco Mundial, Tercer Mundo Editores, Capítulo 5, pp. 135-155.

## **B. Distribución de la tierra y reforma agraria**

### **1. Breve evaluación de los programas de reforma agraria**

La reforma agraria en Colombia ha estado dirigida a dos aspectos principales:

1. Redistribuir la tierra, concentrada históricamente desde la legislación de la Conquista, la Colonia, y no corregida en la Independencia, y
2. Obligar a los grandes poseedores de la tierra a que la utilicen en forma económica y contribuyan al crecimiento de la economía.

Es conocida la importancia de la Ley 200 de 1936 como el primer intento serio de realizar una reforma agraria. Fue el resultado de una concertación con el movimiento campesino en auge y, de hecho, en ella se plasman elementos de trascendencia para el sector agropecuario, como la creación de la Jurisdicción Agraria con la existencia de jueces especializados en dirimir conflictos de tierras, y la introducción de la figura de la Extinción del Dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, cuando el propietario deja sin explotación económica la tierra durante un lapso determinado. A pesar de la insuficiente aplicación de esta ley, debido a diferentes fuerzas contrarias que en su momento mantenían intacto su poder, la ley 200 de 1936 creó las bases del concepto de Reforma Agraria en Colombia contemporánea.

En 1944, con la Ley 100, se buscó anular los posibles efectos de la aplicación de la Ley 200 de 1936, declarando de conveniencia pública los contratos de aparcería, como una de las formas más relevantes de sujeción del campesino sin tierra (ver el aparte Problemas de la economía campesina) a la propiedad terrateniente, y de aislamiento de dicha mano de obra y de sus productos, con respecto a los mercados. Entre 1946 y 1957 fue liquidada la Confederación Campesina e Indígena que habían sido el resultado de las luchas por la tierra adelantadas durante la primera parte del siglo XX por ligas y consejos de campesinos e indios. La mayoría de sus dirigentes fueron asesinados en todo el país.

A través de la Ley 135 de 1961, reconocida por la presencia de factores de presión social internos e internacionales en favor de políticas benefactoras para evitar el desbordamiento social, se crea el Incora como organismo ejecutor de la política de Reforma Agraria. Se buscó a través de esta ley presionar a los grandes propietarios del agro a modernizar las explotaciones en su poder, y permitir un uso más adecuado de sus suelos, so pena de extinción de dominio. Esto explica la existencia de la figura, por la promulgación de procedimientos de extinción de dominio altamente complejos y demorados, con la exigencia de 80 trámites y tres grandes procesos.

Adicionalmente se estableció una dirección del proceso, a través de la Junta Directiva del Incora, altamente politizada y con escasa participación campesina (2 de los 18 miembros). Sin embargo, y al mismo tiempo, se creó una figura de participación campesina, como es la de Unidades de Acción Rural, en una época en la que la participación ciudadana era considerada peligrosa para la estabilidad institucional y como un entramamiento a las políticas estatales.

En el año de 1967, a través del Decreto 755, se ordenó un registro de todos los campesinos usuarios de servicios estatales para el campo, permitiendo su organización a través de campañas masivas de información y promoción, que es necesario volver a impulsar y que resultaron en la organización de la ANUC. Vino en seguida la Ley 1ª de 1968 que despejó el paso a la aplicación de la Reforma Agraria, enfatizando en la afectación de los predios inadecuadamente explotados y en la entrega de la tierra a aparceros que la trabajaban y facilitó varios trámites. Esta ley fue un complemento indispensable de la de 1961 y como ella tenía un enfoque de indemnización y avalúo no comercial, que diferenciaba claramente las operaciones de reforma agraria de las de simple mercado de tierras, logró provocar la baja del precio y de la renta de la tierra.

La Reforma Agraria del período de Lleras Restrepo, aunque marginal se veía como un complemento indispensable del proceso de inversión del Estado en infraestructura en el sector rural y como medio de presión en conjunto con la organización campesina, para obligar a los gamonales latifundistas a abrir paso al desarrollo capitalista en el campo. Al propiciar medidas de redistribución de la propiedad de la tierra, el gobierno de entonces buscaba por sobre todo generar al lado de las granjas campesinas, el empresariado rural.

Pero a partir de la primera mitad de la década del setenta se produjo un cambio profundo en las políticas estatales hacia el campo colombiano, a raíz del pacto entre los partidos tradicionales y gremios de propietarios que se celebró en Chicoral, para dejar de lado el incipiente y prometedor proceso de Reforma Agraria abortado a partir del gobierno de Pastrana.

La Ley 4ª de 1973 estableció una serie de factores para la calificación de los predios con objeto de la expropiación o adquisición en forma tan compleja, que además de hacer dispendiosa su recopilación, determinaba a casi todos los predios como adecuadamente explotados. Esta norma en la práctica diluyó las posibilidades de Reforma Agraria en Colombia. Al mismo tiempo esta ley redujo a tres años el término para la extinción del dominio, la cual fue obstaculizada por algunas disposiciones reglamentarias. La Ley 5ª del mismo año definió las líneas de crédito para los empresarios y grandes propietarios y reorientó la financiación al campesinado a través del crédito hacia la asistencia técnica.

La Ley 6ª de 1975 legalizó nuevamente la aparcería como un sistema de contratación en el campo, asimilándola a la sociedad de hecho. A pesar de la búsqueda de modernización de los esquemas de relación entre propietario y aparcerero, su esencia se mantiene en los términos en los que el trabajador se sujeta a las labores del campo, sin una relación laboral garantizada. Hay que decir que a pesar de sus intenciones esta ley afortunadamente no logró en la mayoría del país reavivar la aparcería.

A partir de este año, se determina un sistema de acciones estatales en el campo colombiano, que apuntan a atenuar los efectos del atraso del sector, sin afectar el sistema de propiedad del suelo. Se crearon el programa PAN y el Programa DRI. Este había sido en Corea del Sur complemento de la Reforma Agraria y en Colombia se quiso instaurar como su sustituto. La asistencia en términos de desarrollo del sector campesino se ubica en aquellos sectores no impactados por la diferenciación o descomposición campesina, y con potencialidades de acumulación e inmersión en los

mercados. Hacia ellos se despliegan especialmente las acciones de crédito, investigación, difusión y transferencia de tecnología, estabilidad de precios, construcción de vías de penetración, y enfatizando en la asistencia a los productores campesinos con posibilidades reales de sumergirse en el mercado de productos, de materias primas y de mano de obra.

Desde 1973 había decaído la actividad del Incora para afectar predios a los terratenientes y el Instituto se dedicó a atender a los beneficiarios anteriores, a responderle a conflictos ocasionales y a distribuir y especialmente **titular tierras ya adquiridas** entre 1967 y 1972, método para distraer y disolver la lucha campesina que fue combinada con otras medidas:

- a) Se propició la división de la ANUC en dos (llegó a fraccionarse en seis);
- b) Se ejecutó una escalada de medidas represivas; se incrementó la militarización del campo; se estableció transitoriamente la censura de prensa; fueron asesinados líderes campesinos e indígenas y los concejales elegidos por la oposición en municipios rurales y se multiplicaron las detenciones.
- c) Fueron expedidas otras normas legales, como el aumento de penas para el delito de invasión y la extensión de su tipificación, de los dirigentes a todos los participantes.

Las tomas de tierras que habían sido 600 en 1971 en pleno auge de la ANUC, se redujeron a un total de 6 entre 1978 y 1981. Pero si la lucha abierta y masiva del campesinado por la tierra estaba casi liquidada, la lucha guerrillera se multiplicó.

Chicoral había insistido en propiciar la colonización, siguiendo las tesis de Hernán Jaramillo Ocampo. Pero fue en las zonas de colonización donde más proliferaron otras alternativas a la reforma agraria: la **lucha guerrillera** y el **narcocultivo**. La actual colonización en Colombia ha sido en casi todas partes una colonización armada, no sólo por falta de presencia de los servicios del Estado, sino especialmente como respuesta a los permanentes esfuerzos del **gamonalismo latifundista** por ensancharse a costa del colono y por eliminarlo como potencial competidor en el mercado y últimamente como respuesta a los grupos paramilitares que el **narcotráfico** financia para despojarlo de la tierra o de la producción.

Después de 1981, la lucha abierta del campesinado se reanimó. A partir de 1982 se desarrolló un nuevo ascenso de estas luchas: paros cívicos por vías y servicios, como los del Sarare (Arauca), Putumayo, Chocó, Nariño, oriente y suroeste antioqueños y muchos lugares más; marchas y éxodos masivos por paz, libertades y servicios, como las del sur de Bolívar, Yondó, Caguán (Caquetá), Cauca y otras, o por tierra como la de Soacha. Posteriormente se registró un nuevo crecimiento de las tomas de tierras que en 1985 fueron 100.

La adquisición de tierras por el Incora que había llegado a su punto más bajo durante los gobiernos de López y Turbay se reanimó al aplicarse la **Ley 35 de 1982** y de 4.400 hectáreas adquiridas en 1981, se pasó a 25.111 en 1985 y se llegó hasta 54.704 en 1987, cifra no alcanzada desde 1971, cuando se habían adquirido 73.183 hectáreas. La **Ley 35 de 1982** enfatizó las acciones del Incora en zonas de violencia, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR. El Incora volvió a adquirir predios,

pero con avalúos comerciales, determinándose a veces precios de compra de tierras superiores a los demás territorios en el país, lo que generó una sobreoferta no compensada por la capacidad de compra del Instituto. Se redujeron las pocas expropiaciones que hacía el Instituto, hasta eliminarlas desde 1986. Se confundió desde ahí la Reforma Agraria con una simple compra/venta de tierras.

En 1987 se produjo un nuevo auge de marchas campesinas y tomas de tierra, que coincidía con el fortalecimiento de organizaciones gremiales campesinas como Fensa, ANTA y la ANUC y también de las organizaciones indígenas y los sindicatos de obreros bananeros. Las organizaciones campesinas e indígenas que habían pactado con la SAC y el gobierno Betancur un proyecto de ley de reforma agraria en 1985, el cual no fue debatido por el Congreso, elaboraron y presentaron su propio proyecto de reforma agraria que tampoco fue tramitado, pero que incidió en el debate del proyecto presentado por el gobierno de Virgilio Barco en 1987.

En el año de 1988, después de reprimir las marchas y tomas campesinas, se expidió la Ley 30, que en su fundamento insistió en cambiar el concepto de Reforma Agraria como mecanismo de distribución de la tierra inadecuadamente explotada, por el de comercialización de tierras. De hecho, se sustituyó el concepto de necesidad de tierra por parte de sectores campesinos, por el de oferta de tierras por parte de sus propietarios, para iniciar procesos de compra, haciendo casi imposible el procedimiento de expropiación y creando dentro de él un avalúo más alto en favor del propietario. Se estableció una figura que delimitó las funciones y competencia del Incora: la determinación de "zonas de Reforma Agraria" en áreas precisas del territorio nacional, impidiendo su accionar por fuera de las mismas.

Se prohibió la adquisición o expropiación de predios invadidos, ocupados de hecho o perturbados por violencia, durante el tiempo en que estén pendientes las acciones policiales o demandas civiles o penales, afectando una parte importante de los conflictos de tierras que resolvía el Instituto. Una excepción que beneficiaba predios ocupados antes de la vigencia de la Ley 30, se convirtió en motivo para que los terratenientes propiciaran masacres para eliminar a los ocupantes anteriores.

Tras la expedición de la Ley 30 las adquisiciones del Incora crecieron hasta alcanzar 96.098 hectáreas durante 1992. Los propietarios se sintieron inclinados a vender al Incora tierras que no fueran de la mejor calidad, dados los precios relativamente favorables que pagaba el Instituto, en tanto que los narcotraficantes y esmeralderos adquirían las mejores tierras.

El 5 de agosto de 1994 se promulgó una nueva ley de Reforma Agraria basada en la menor intervención del Estado. De ella, además de la creación de las zonas de reserva campesina en las zonas de colonización y de su vocación ambientalista que busca preservar las zonas de reserva forestal, vale destacar cómo, en primer lugar, busca desarrollar el propósito constitucional del acceso a la tierra para los campesinos y trabajadores del campo. En segundo lugar, el papel que le asigna al mercado de tierras en el proceso, con lo cual busca reforzar la cultura de la negociación como vía para la solución de conflictos; y, en tercer lugar, el propósito de configurar empresas básicas agropecuarias como unidad central de la reforma. Introdujo como componente la entrega directa de los subsidios en dinero para la adquisición de la parcela en el mercado, en lugar de otorgarlos indirectamente por la vía del crédito al parcelero.

La simulación del programa oficial de Reforma Agraria a dieciséis años, hecha por el gobierno, pretendió que cubriría un total de 721.000 familias que necesitan tierra, más 859.000 familias de colonos para un total de 1.6 millones de familias, 7.5 millones de habitantes aproximadamente. Se requiere la compra de 4.7 millones de hectáreas con inversiones aproximadas de \$3.1 billones de 1994. Para el período 1994 - 1998, se proyectó beneficiar a 250.000 familias (15% de la población objetivo) con un área de 6 millones de hectáreas e inversiones de \$671.500 millones, que significan multiplicar por trece el presupuesto de inversión del Incora en 1994 (aproximadamente \$52.000 millones). De otra parte, en el área de influencia para la asignación de tierras con subsidio se encuentran asentados 699.000 familias, de las cuales el 70% se encuentran en condiciones de pobreza, indicador que sería disminuido en la medida en que se beneficiaran las familias programadas.

Sin embargo, desde el primer año del plan, afrontó problemas presupuestales en el Incora, cuya magnitud está en relación inversa con la capacidad reivindicatoria del campesinado organizado y en relación directa con las restricciones monetaristas que la Junta del Banco de la República ha impuesto al Plan Nacional de Inversión y Desarrollo. En 1995, de 69.797 millones de pesos programados para inversión, se ejecutaron 51.903 millones, el 74% y peor aun, de 120.624 hectáreas a adquirir, se concretaron sólo 55.141, el 45.7%, muy inferior al porcentaje de inversión ejecutado, debido al alto precio pagado por las tierras, por lo que de 9.702 familias beneficiarias previstas, únicamente se cubrió con las tierras adquiridas ese año a 4.959, el 51% de las programadas, aunque se adjudicaron tierras adquiridas antes a 1.736 familias más.

Otro aspecto ordenado por la Ley 160 es la dotación de tierras a las comunidades indígenas para constituir resguardos, aplicando la norma constitucional de conservación de la diversidad étnica y en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. El programa oficial habla de dotar de tierra a 11.428 familias indígenas con un total de 80.000 hectáreas, con el objetivo de garantizar a las comunidades el derecho a la propiedad y el saneamiento de los resguardos indígenas como medio básico de conservación de su cultura étnica y de respeto a su identidad. En 1995 de 17.000 hectáreas previstas para las comunidades indígenas, se adquirieron menos de 12 mil.

En cumplimiento de la Ley 160 y de los planes oficiales se debería lograr la creación de formas asociativas de producción y mercadeo y la asesoría empresarial, la descentralización de las funciones del Incora y la actualización y reentrenamiento de los funcionarios del Incora.

De lograrse la constitución de 64.335 nuevas unidades de producción, se generarían en promedio por cada unidad empresarial 3 empleos directos y uno indirecto, alcanzándose así una meta de 257.340 empleos rurales, como también la contribución al Producto Nacional Bruto de 525.000 millones de pesos de 1994 al finalizar el plan. Con la dotación de tierras a 11.428 familias indígenas se generará el mismo número de empleos, lo que en suma representa una generación de 268.768 empleos rurales. Aunque los objetivos de redistribución de propiedad no se cumplan con la Ley 160 de 1994, estos datos son significativos en cuanto a la importancia que tendría una Reforma Agraria estructural para el desarrollo de Colombia.

De otra parte, la anunciada titulación de 5 millones de hectáreas baldías tendría un impacto en el aumento de la producción y comercialización, logrando un uso más eficiente del recurso tierra. Además se incrementarán los ingresos fiscales de los municipios por la formación de nuevos catastros por \$250.000 millones de 1994 aproximadamente. Finalmente, si se establecen las Reservas Campesinas se desestimularán los procesos migratorios y de deforestación, al encontrar la población rural condiciones de vida más favorables. Con la labor en zonas de colonización se estabilizarán 358.000 empleos rurales y se generarán 120.000 empleos indirectos. Con este plan se pretende beneficiar 1.3 millones de personas que representan 254.163 familias rurales, que al compararlo con la población total rural representa el 13.8%.

Según los planes oficiales se deben efectuar acciones de Reforma Agraria en aproximadamente 391 municipios donde los predios mayores de 4 Unidades Agrícolas Familiares poseen una superficie de 7.7 millones de hectáreas, área que sería afectada en el 13%, si realmente hubiera los recursos para realizar lo planeado y si no se permitiera que el otorgamiento del subsidio elevara el precio de los predios.

La Ley 160 de 1994 aunque se define a sí misma como ley de reforma agraria, pretendida desde sus orígenes una solución de mercado. Sin embargo, desde el punto de vista económico, el mercado no es "libre" cuando el Estado otorga un subsidio. Si ese subsidio no es manejado adecuadamente causa un alza en el precio de la tierra y la aplicación de la ley se convierte en un subsidio a los propietarios, que tal vez trata de compensarle los daños causados por las importaciones y los desmontes de las políticas de fomento, pero que no cumple el papel de beneficiar en primer lugar a los campesinos, pues al pagarse precios altos se agotan rápidamente los recursos, los beneficiarios se reducen a un pequeñísimo número.

Los resultados de la Reforma Agraria en Colombia son **marginales** en el sentido que a este concepto daba Antonio García<sup>32</sup>, es decir se ha tratado de una reforma que promueve la colonización, privilegia la titulación de baldíos y sólo afecta marginalmente las tierras dentro de la frontera agrícola y la gran propiedad cuando la situación social y la movilización campesina lo exigen.

El Incora había adquirido hasta 1997, 1.399.817 hectáreas, el 4.94% de las 28.356.486 que según el IGAC son aptas para labores agropecuarias, el 3% del área actualmente explotada. De las adquiridas fueron expropiadas únicamente 69.000 hectáreas —el 4.9%— y el resto fue comprado en negociaciones directas con los propietarios. Se recibieron donadas 354.000 hectáreas. En cuanto a los indígenas, recibieron en calidad de Resguardos 180.000 de las hectáreas adquiridas (el 12.8%).

En la redistribución de propiedad se beneficiaron 88.747 familias campesinas. Con base en los datos de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, hemos calculado en 289 mil las familias campesinas que carecen de tierra y en 1 millón las que tienen menos de una Unidad Agrícola Familiar, luego requieren más o mejor tierra. La Caja Agraria entre 1975 y 1983 efectuó 50.000 embargos y ejecuta unos 9.000 al año, luego el Incora no alcanza a dar tierra cada año al mismo número de campesinos

<sup>32</sup> García, Antonio. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural* IICA, pp.111-113.

que la pierde por razones económicas y si el número de familias sin tierra en el campo no aumenta en la misma medida es porque parte de estas familias se van del campo, como hacen también los desplazados por la violencia.

Si el número de familias sin tierra se mantuviera estable y el Incora les adjudicara parcelas adquiridas al ritmo anual promedio que ha tenido hasta ahora, duraría 110 años, al ritmo de 1995 demoraría 43 años y al ritmo previsto pero no cumplido por el Salto Social se requerirían 16 años y medio. Cada una de estas estimaciones es "optimista" porque no tiene en cuenta el aumento del número de familias sin tierra por quiebras, embargos y desplazamiento por violencia; no asume el problema de las familias dedicadas a cultivos ilícitos, que según el programa Plante eran "directamente" 30.000 en 65.000 hectáreas e "indirectamente" 270.000 familias, en 1996 y aumentaron en 1997 según datos de los satélites. Tampoco asume la necesidad de entregar más tierra a los minifundistas, prevista en la Ley 160.

Además el incumplimiento de los planes oficiales es notorio y en vez de haberse corregido con la nueva Ley y los subsidios, se ha aumentado: para 1995 se había previsto que con los nuevos mecanismos de la Ley 160 de 1994, un total de 4.225 familias adquirieran con subsidio 60.411 hectáreas, pero únicamente 1.309 familias pudieron beneficiarse, con sólo 17.794 hectáreas, es decir el cumplimiento de los planes sobre la nueva ley en el contexto del Salto Social estuvo alrededor del 30%. Aun durante el año 1997 sólo 3.275 familias se beneficiaron con 44.689 ha. dentro de los planes de mercado subsidiado de tierras.

En la historia del Incora, más importante que la labor de adquisición de tierras ha sido la extinción de dominio en aplicación de la Ley 200 de 1936, pues operó en 1995 en 21.659 hectáreas y durante la vida del Incora en 4 millones 557.000 hectáreas. Solamente en 1968 el Incora extinguió el dominio sobre tantas hectáreas como adquirió en treinta años, pero por estas extinciones no tuvo que pagar indemnizaciones. Si se logra que la Ley 333 de 1997 de extinción de dominio por enriquecimiento ilícito sea aplicada de manera que los predios agropecuarios se dediquen a la reforma agraria, indudablemente esto beneficiará en forma decisiva los programas de redistribución de tierras que por ahora se limitan por la concepción de mercado de tierras a un alcance muy marginal.

De todos modos hasta ahora el grueso de la acción del Incora se ha centrado en la titulación de baldíos, pues tituló hasta 1996 más de 12 millones 300.000 hectáreas baldías a campesinos o a otras personas (a veces terratenientes o políticos) y más de 22 millones a los Resguardos indígenas, estas últimas principalmente en tierras no agropecuarias de las selvas tropicales y también en el desierto guajiro, páramos y nevados que son importantes para las comunidades indígenas, para cuyas culturas la tierra es la madre y el territorio la vida y por su visión ambientalista. El Incora constituyó el Resguardo del Predio Putumayo de 5 millones 869.000 ha. en territorio tradicional indígena que, según el tratado de límites del Perú, la Caja Agraria debió pagar a los caucheros de la Casa Arana antes de existir el Incora y cuyo dominio fue transferido al Fondo Nacional Agrario por negociación interna del Estado.

Conocidos estos datos podemos explicar cómo la concentración de la propiedad de las tierras agropecuarias se ha incrementado en los años de Reforma Agraria, como

un proceso que ha contrarrestado severamente las acciones estatales en tal sentido. Así, para 1960, el 67% de los propietarios con predios menores de 5 ha. ocupaban el 6% de la superficie, mientras que el 1.4% con propiedades mayores de 200 tenían el 46%. Para 1984 el 0.37% de los propietarios, poseedores de predios de más de 500 ha; poseían el 34.8% del total de la tierra en nuestro país y el tamaño promedio de los latifundios de más de mil hectáreas pasó de 2.764 ha. en 1970 a 3.562, mientras el 57% de los propietarios, con parcelas de menos de 3 ha. tenía menos del 3% de la superficie. Para 1989, el 67% de los propietarios poseían el 5.2% de la superficie, mientras que el 1.3% de ellas cubrían el 48% del área.

El coeficiente de concentración de Gini, pasó de algo más de 0.83 en 1961 a 0.87 en 1970 y 1984. Los datos de 1970 del DANE son más confiables que los de 1984 del catastro, porque se basan en un censo de explotaciones y aunque no se expresan en términos de propiedad formal del predio, pueden ser confrontados en el mismo censo con la "forma de tenencia" y descubren la división ficticia de predios en el catastro o su unidad rota por los herederos. Los datos de 1984, de CEGA (Lorente y otros 1984)<sup>33</sup> son de los catastros y se refieren a predios, que como se comprobó en estudios de casos (Soacha y Granada, Cundinamarca) esconden la propiedad de la misma persona en varios predios y así, un dueño de 1.500 ha. tiene seis predios, todos de menos de 300 ha. y por consiguiente aparece como seis medianos propietarios y no como un latifundista. Este tipo de concentración de propiedad es el que más comúnmente ha sido desarrollado en los últimos años por narcotraficantes y esmeralderos: no un sólo latifundio con unidad geográfica, sino numerosas fincas dispersas.

El estudio de CEGA<sup>34</sup> permitía detectar ciertos fenómenos con precisión, por ejemplo el caso del Valle del Cauca donde entre 1970-84 hubo un rápido crecimiento de la gran propiedad a costa de las pequeñas parcelas y el Chicoralazo tuvo pleno efecto. A nivel nacional se encontró entonces que los titulares de 5.417 latifundios eran en el 78% de los casos personas naturales, sólo el 11.6% sociedades comerciales, el 10% sucesiones y apenas el 1% comunidades religiosas que tenían menos del uno por mil del área de latifundio<sup>35</sup>. Estos datos muestran el tipo de latifundismo individual que prima en Colombia, que corresponde con la propiedad de los gamonales, no como en República Dominicana donde sociedades comerciales transnacionales tienen predios de más de 100.000 hectáreas o como en la Colonia cuando había grandes propiedades eclesiásticas que fueron duramente golpeadas, primero por los Borbones y luego por el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera.

CEGA<sup>36</sup> encontró en los predios privados de más de 500 ha. 34.123 de muy buena calidad de suelos, 131.681 de buena calidad, 308.663 de mediana y 1.143.882 de regular calidad y casi 4 millones de ha. no son aptas para labores agropecuarias. Esto significa que sólo el 46% del área de los latifundios es apta para ser distribuida a los campesinos, pero los autores del estudio de CEGA parecen sugerir que la Reforma

<sup>33</sup> CEGA (Lorente et al.) 1984. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. Ministerio de Agricultura, Bogotá.

<sup>34</sup> CEGA, *op. cit.*, pp. 438-443.

<sup>35</sup> CEGA, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>36</sup> CEGA, *op. cit.*, p. 28.

Agraria sólo podría cubrir esa área de 3 millones 200.000 hectáreas, cuestión que no es cierta, puesto que como está visto hay que tener en cuenta también las numerosas fincas dispersas geográficamente pero concentradas en su propiedad en pocas manos y que viene estudiando Alejandro Reyes.

CEGA<sup>37</sup> estimó los índices de Lorentz de concentración (de desigual distribución) de la propiedad para 1960, 1970 y 1984, encontrando en 1984 un ligero descenso no significativo en términos estadísticos. Para predios-superficie los índices fueron de 85.19, 85.04 y 83.93%; para explotaciones-superficie de 83.25, 83.55 y 82.25%.

De las mediciones posteriores a 1984 destacamos la de Claudia Rincón<sup>38</sup> quien encontró al comparar los datos del catastro de 1984 y 1997 que el coeficiente de Gini se elevó y que la tendencia al crecimiento de la mediana propiedad, observada entre 1970 y 1984, se revirtió a favor de la gran propiedad.

El fenómeno de la alta concentración y desigual distribución de la propiedad no ha sido entonces evitado por la acción del Incora, aunque en cambio, por los efectos de la Ley 1ª de 1968 y la lucha social, evolucionaron las formas de tenencia. Así, la categoría en propiedad que en 1960 registraba el 72% de la superficie explotada, pasó en 1988 (Penagro) a representar el 85% de ésta. Por su parte el arrendamiento y la aparcería pasan de una participación del 3.9 y 3.5% del área, respectivamente, en 1960, a 1.9 y 0.6% en 1988, mientras que el colonato pasa del 12.1% al 5.4% durante el mismo período. En lo que se refiere a las unidades de menos de 20 ha. la aparcería alcanzaba en 1988, el 2.1% de su superficie y el arrendamiento el 3.3%, en tanto que el colonato (posesión de colonos sin título de propiedad) se desarrollaba en un 56.1% en el intervalo de las unidades de 50 a 200 ha. Las explotaciones en aparcería y arriendo se encontraban en su mayoría en los Santanderes, Boyacá, Antioquia y Cundinamarca, es decir están localizadas en una sección del país, a la cual apenas se pueden agregar Norte de Santander y Nariño.

Sabemos que en el Cauca por la lucha de los indígenas organizados en el Consejo Regional Indígena CRIC y en Autoridades Indígenas del Suroccidente AISO, eliminó el terraje o pago en trabajo a los hacendados y un terrazguero, Lorenzo Muelas, llegó a ser constituyente y senador de la República.

El informe de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario concluyó que este cambio en la tenencia de la tierra hacia la explotación de los fundos por los propietarios, es resultado en gran medida de la acción institucional del Estado ejecutada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora- a través de la ampliación de la frontera agropecuaria por colonos que recibieron títulos de propiedad y la adjudicación de tierras del Fondo Nacional Agrario. Sin embargo este informe no destaca igualmente el peso enorme que sigue teniendo la ganadería extensiva que sigue siendo la forma preferencial de expresarse las relaciones de producción conque el latifundio oprime todo el sector rural colombiano.

<sup>37</sup> CEGA, *op. cit.*, p. 37.

<sup>38</sup> Rincón, Claudia, *op. cit.*

Pareciera que se mantiene la situación que para 1970 registraba el DANE<sup>39</sup>: en las fincas de más de 1.500 ha. se sembraba sólo el 4% de la superficie, mientras el 72 % se dedicaba a la ganadería. En las parcelas de menos de 20 ha; se cultivaba el 47% de la tierra. Estos datos nos explican el porqué del predominio de la ganadería extensiva y también el porqué del desperdicio de 4 millones de hectáreas con vocación agrícola y donde podría priorizarse la acción de una Reforma Agraria concertada, que tal vez podría realizarse extendiendo el cubrimiento de las zonas de reserva campesina establecidas por la Ley 160 de 1994.

## **2. Relatifundización, megaproyectos y campesinos en Colombia**

Como ya vimos, la comparación de las Encuestas Agropecuarias de 1995 y 1996 muestran un acelerado proceso de concentración de la tierra en manos de los más grandes productores, a la vez que se reduce en forma dramática el área sembrada. La ampliación de área de grandes propiedades dedicadas a la ganadería extensiva es una verdadera relatifundización del país, en la cual la compra de tierras se consolida como un negocio en sí mismo y el precio pagado por los predios no está determinado por su productividad agropecuaria, sino por sus posibilidades de valorización. Puede detectarse el proceso de concentración de la tierra, no sólo al comparar los resultados de las encuestas nacionales agropecuarias (ver Tabla 4), sino además al comparar los datos registrados en el catastro. Veamos:

**Tabla 7**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS PREDIOS Y SUS SUPERFICIES SEGÚN TAMAÑOS\*

0 a 100	96,9	97,4	40,0	34,5
100 a 500	2,7	2,3	27,5	20,5
+ de 500	0,4	0,3	32,5	45,0

\* Excluidos departamentos con superficie predominantemente en resguardos indígenas.

Fuente: Rincón, Claudia. Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras, tesis de posgrado U. Nacional, Bogotá 1997, sobre la base de información del IGAC.

Los datos de las encuestas agropecuarias guardan gran coherencia con los del catastro y el hecho de que en la encuesta de 1996 (y en la de 1995) el segmento que concentra propiedad comience en las 200 ha. se debe, como ya explicamos, a que se trata de pedazos de unidad de producción en el segmento de la muestra (PSM) es decir, fincas incompletas. Por lo mismo en estas encuestas no hay pedazos de más de 1.200 ha. mientras que los predios del catastro se registran en la totalidad de su tamaño.

<sup>39</sup> DANE 1974. Censo nacional Agropecuario 1970-1971. Boletín Mensual de Estadística N° 274-275.

Nótese cómo el porcentaje de predios de menos de 100 ha. aumentó mientras que el área disminuyó, es decir, que su tamaño promedio es menor. Por otra parte los predios de más de 500 ha. disminuyeron en número de predios mientras su área aumentó, o sea que el tamaño promedio aumentó.

Una segmentación minuciosa de esta información del catastro muestra que la concentración más fuerte se produce en los predios de más de 2.000 ha. Esto que tiene como paralelo en la encuesta de 1996 el crecimiento del área de los PSM de más de 500 y 1.000 ha.

Un estudio de CEGA<sup>40</sup> en 1984 mostró que entre 1970 y 1984 la proporción de área cubierta por predios de más de 500 ha. se redujo en forma importante, en favor de los predios entre las 20 y las 200 ha. que ganaron un amplio porcentaje de superficie como resultado simultáneo de la modernización de la agricultura y la colonización. Es decir entre 1970 y 1984 se produjo el proceso inverso al ocurrido entre 1984 y 1997.

Ya en 1986<sup>41</sup> había datos que mostraban embrionariamente una posible inversión de la tendencia y el inicio de un nuevo proceso de concentración: el tamaño promedio de los predios de más de 1.000 ha. pasó de 2.674 ha. en 1970 a 3.562 ha. en 1984 y algunas zonas como el Valle del Cauca (según CEGA)<sup>42</sup> y el Magdalena Medio (según la Universidad Cooperativa seccional Barrancabermeja) se registraban importantes. En Barrancabermeja 3.204 predios registrados en 1981 se concentraron en sólo 2.318 registrados en 1983. Efectivamente, el modelo de concentración del Magdalena Medio en torno a la construcción de la Carretera de la Paz con grupos paramilitares, compras de predios por narcos y especuladores y desplazamientos de población, se convirtió en el modelo dominante. Hoy la concentración es más acelerada en Cesar, Bolívar, Valle, Quindío, Caquetá y Putumayo, según el IGAC, a lo que habría que agregar Meta, Casanare y Chocó si tomamos los datos de las encuestas agropecuarias. La latifundización se produjo como resultado de la conjunción de fenómenos económicos y políticos:

1. La expansión de grupos violentos que han propiciado desplazamientos de población y apoyado procesos de concentración de la propiedad en zonas valorizables;
2. La economía del narcotráfico que produjo en primer lugar nuevos compradores de tierra latifundistas, que elevó los costos del dinero y el crédito fortaleciendo las causas de especulación con la tierra y que al mismo tiempo generó una salida económica, en las zonas de colonización, a parte de los campesinos y jornaleros desplazados por la violencia o por causas económicas;
3. La apertura económica que aumentó en 700% las importaciones de alimentos y provocó una drástica reducción del área sembrada, especialmente en cereales.

Aunque los cultivos permanentes fueron menos afectados por la crisis agrícola, no absorbieron el área que se dejó de sembrar en transitorios y se produjo en cambio una praderización para ganadería extensiva, inclusive en pequeñas propiedades. Según

<sup>40</sup> CEGA *op. cit.*, p. 36.

<sup>41</sup> Mondragón, Héctor. "Propuesta del campesinado", en: *Economía Colombiana* N° 186, p. 17.

<sup>42</sup> CEGA *op. cit.*, pp. 438-443.

la encuesta agropecuaria de 1996 (Tabla 4), mientras en las unidades de producción más pequeñas se redujo en 33 % la proporción de área sembrada de las fincas, en las más grandes unidades esa reducción fue del 78%. Así se ha extremado la distribución del área sembrada según el tamaño de las fincas que ha caracterizado a Colombia y según la cual entre más grande sea la finca menos proporción de área sembrada tiene. En 1996 la distribución del área total sembrada del país por tamaño de finca era:

**Tabla 8**  
PORCENTAJE DEL ÁREA SEMBRADA DEL PAÍS SEGÚN TAMAÑOS DE FINCA (PSM)

0 a 20	43,3
20 a 50	20,3
50 a 100	13,4
100 a 200	12,8
200 a 500	7,8
+ de 500	1,3

Fuente: DANE Encuesta Nacional Agropecuaria 1996.

Esta distribución del área sembrada del país no obedece de ninguna manera a que las tierras útiles estén en las unidades pequeñas, que tienen una proporción de las tierras improductivas del país cuatro veces más altas que el porcentaje de superficie total que poseen. En cambio las unidades más grandes tienen una proporción de las tierras improductivas de Colombia equivalente a la mitad del porcentaje de la superficie que poseen con respecto a la total nacional. Se trata de una relativización, es decir de la acumulación de la tierra en la gran propiedad con fines especulativos y no productivos.

Este proceso se verifica en medio de una realidad que está muy lejos de producir el cuadro de reducción de la población rural y en particular de reducción del campesinado que algunos se imaginaron para el fin del siglo. Ya se mostró (ver Tabla 2) cómo la población rural y el número de campesinos aumentaron entre los Censos de 1985 y 1993 y podríamos agregar que las Encuestas Nacionales de Hogares rurales de diciembre de 1988 y septiembre de 1992 y 1995 registran una estabilidad de los ocupados rurales del sector agropecuario y de los trabajadores por cuenta propia dentro de ellos: ligero aumento de 1988 a 1992, ligera reducción de 1992 a 1995.

Se ha reducido en cambio y drásticamente desde 1964, el número de patronos del sector agropecuario, especialmente por la quiebra de los pequeños empresarios. En 1964 había 2,3 trabajadores agropecuarios por cuenta propia por cada empleador, mientras que en 1993 eran 4,7 por cuenta propia por empleador. En el mismo período los jornaleros pasaron de 3,3 a 7,7 por empleador. Según las Encuestas de Hogares citadas, el número de patronos rurales se redujo entre 1988 y 1985 en un 10% y la proporción de asalariado por patrono pasó de 6,3 a 8,3 asalariados por empleador.

No faltaron en el pasado los economistas dogmáticos<sup>43</sup> que anunciaron que la funcionalidad del campesinado se extinguía y que se iba a descomponer y de hecho se estaba descomponiendo aceleradamente. Sin embargo, analistas más juiciosos se dieron cuenta de la capacidad de la economía campesina para sostenerse a pesar de los procesos de diferenciación y descomposición y de las condiciones adversas. El fenómeno característico de Colombia ha consistido en que tanto la población rural, como la dedicada a la producción agropecuaria y también el campesinado propiamente dicho, a la vez que han disminuido paulatinamente el porcentaje que representan con respecto a la población total del país, han aumentado continua e ininterrumpidamente su número. Frente a tal realidad se enfrentó la visión de Lauchlin Currie sobre el desarrollo, que ha guiado los planes oficiales colombianos desde hace 45 años. Currie consideró siempre como una misión histórica el rompimiento de este modelo demográfico. Sobra mucha gente en el campo y en la agricultura se ha repetido desde entonces.

El resultado de los Censos y otras estadísticas podría ser una sorpresa para los dogmáticos, pero no para Currie quien pensaba que dada la cantidad de personas de que se trata, debemos suponer la continuación de la agricultura tradicional por mucho tiempo y no podemos esperar que se movilice el grueso de la población rural.

Otro desarrollista, Edith Whethem, consideraba que la política apropiada para un gobierno que persigue la eficiencia económica consiste en estimular el éxodo de la agricultura y la consolidación de predios por todos los medios que no creen una conmoción política intolerable<sup>44</sup>. En 1966 Currie recordaba la recomendación de John Coppock de reducir anualmente en 4 % el número de personas dedicadas a la agricultura, que para Colombia significaba 800.000 agricultores menos en diez años, número cercano al de los desplazados por la violencia entre 1987 y 1997.

Currie mismo recomendaba un programa deliberado de movilidad acelerada para conseguir la suficiente emigración del campo y partiendo del análisis histórico sostenía que la guerra puede tomar el lugar de un programa de movilidad acelerada<sup>45</sup> y se oponía a que el problema agrario fuera resuelto haciendo a muchos pequeños agricultores más eficientes y productivos pues esto mantenía demasiada gente en la agricultura<sup>46</sup>. Entonces, no sólo hay desplazados porque hay guerra, sino especialmente hay guerra para que haya desplazados.

La visión de un campo moderno con grandes fincas capitalistas mecanizadas como clave del desarrollo nacional fue la clave que iluminó el Acuerdo de Chicoral y la clausura de la reforma agraria en la década de los setenta. Pero los diferentes programas desarrollistas con los cuales se quiso modernizar el campo reduciendo la población dedicada a la agricultura no surtieron el efecto de modernizar, ni el de limpiar las tierras de campesinos. A pesar de las 393.648 parcelas que, según Lemoin<sup>47</sup>, perdieron los

<sup>43</sup> Ver por ejemplo Siabato, Tarcisio. 1986. "Perspectivas de la economía campesina", en: *Problemas agrarios colombianos*, Siglo XXI Editores, pp. 371-429.

<sup>44</sup> Whethem, Edith H. 1960. *The Economic Background to Agricultural Policy*. Cambridge University Press, Londres, pp. 97-98.

<sup>45</sup> Currie, Lauchlin. *Desarrollo económico acelerado*. F.C.E. México, 1968, p. 95.

<sup>46</sup> Currie, *op. cit.*, p. 86.

<sup>47</sup> Lemoin, Carlos; Compañía Colombiana de Datos, citado por Arango, Mariano. 1982. *El café en Colombia*, 1930-1958. U. de Antioquia, Carlos Valencia Editores, Medellín.

campesinos durante la Violencia de los cincuenta, la población de fuera de las cabeceras municipales pasó de 6 millones en 1938 a 7 en 1951 y 8 millones 400.000 en 1964, en tanto que el número de trabajadores independientes dedicados a la agricultura pasó de 609.000 en 1938 a 719.000 en 1964. Ni siquiera la Violencia pudo evitar el aumento de la población rural y campesina.

Es indudable que el campesinado ha demostrado capacidad de resistencia, tanto económica, como político-militar, expresada en movilizaciones gremiales y en movimientos guerrilleros. Un estudio de los datos de posición ocupacional del censo de 1993 muestra que los municipios con permanencia guerrillera tienen un alto porcentaje de población rural registrada como trabajadores por cuenta propia y empleadores (de un promedio de 1,5 asalariados por patrón).

El problema sigue siendo si se trata de vencer esa resistencia y eliminar a los ineficientes agricultores tradicionales que cultivan tierras marginales en predios de tamaños antieconómicos o en aceptar que el campesinado puede abrir una vía alterna de desarrollo económico y social si cuenta con el apoyo de programas masivos que lo doten de los medios de producción adecuado y le permitan tanto consolidar la economía campesina y la cultura propia, como desarrollar formas asociativas propias e iniciativas empresariales como granjero y cooperativista.

Esta alternativa que estuvo planteada anteriormente entre la gran agricultura y ganadería nacional y la mayoría de los campesinos, hoy se plantea en una escala mayor, entre la agricultura y ganadería mundial (extranjera) de alta productividad incrementada ahora por la biotecnología y megaproyectos e inversiones petroleras y mineras transnacionales, realizados en el país de una parte, y de otra parte la economía campesina nacional.

Es el resultado de la apertura económica que ha globalizado el problema agrario. Currie sabía que llegaría el momento en que la alta productividad agrícola y pecuaria de Estados Unidos y Europa y sus enclaves en diversos sitios del mundo enfrentaría a nuestras economías campesinas, luego tampoco este resultado puede considerarse imprevisto. El campesinado ya no enfrenta sólo ni principalmente a la vía terrateniente sino especialmente al capital transnacional y su modelo de globalización, que necesita limpiar el territorio de gente ineficiente o sobrante y lo está tratando de hacer mediante la guerra. Parecería que ahora sí llegó la hora del rompimiento (con la economía campesina). La apertura económica, la biotecnología y la nueva Violencia con la gran masa de desplazados, así parecen anunciarlo.

Entender el carácter radical de este fenómeno, comprender lo que pasa actualmente y ha pasado en los últimos años en el campo colombiano es posible sólo si inscribimos todo el escenario que he presentado con las cifras, en medio de la reestructuración impuesta a la economía colombiana y al sector rural en particular.

Lo que prima ahora en el país y en otras naciones, es la perspectiva de la *globalización* del capital que dinamiza o frena y determina absolutamente todo. Y dentro de esa globalización, a la cual estamos sometidos aquí y en cualquier otra parte del mundo, a Colombia se le han asignado unos papeles que tienen que ver con algunas de sus características y especialmente con las necesidades del mercado mundial. *Existen otras prioridades dentro de las cuales no está contemplado el sector agropecuario.*

No estamos en la situación de la contrarreforma agraria del año 1973 tras el llamado Acuerdo de Chicoral, cuando se liquidaba la reforma agraria, pero se optaba por un sector agropecuario dirigido por la gran propiedad, a la cual se le asignaba la modernización del campo, para obtener el desarrollo agropecuario, considerado como fundamental para el desarrollo del país. De esa época, hace 25 años, a hoy, tenemos una situación muy diferente. La tecnología, especialmente la biotecnología está permitiendo eliminar empleos agropecuarios y forestales en muchos sitios del mundo. El sector agropecuario es considerado, en la práctica y en los planes de desarrollo globales de las transnacionales, como algo poco importante en Colombia, completamente subsidiario, secundario, complementario; donde lo único importante serían ciertas zonas privilegiadas por sus suelos, altamente rentables y también aquellas producciones que por microclimas especiales o por ventajas comparativas especiales, pueden competir en el mercado mundial. Dentro de ese esquema global, al sector agropecuario apenas se le asigna un pequeño papel. Hay otras ramas que son prioritarias, verbigracia, la exploración y explotación petrolera y minera, que se consideran asuntos fundamentales asignados a Colombia. También se priorizan las telecomunicaciones y la infraestructura vial terrestre, marítima y fluvial.

Es a partir de ahí que se realiza una contrarreforma agraria, porque son los sectores petrolero, minero y vial los que se consideran fundamentales y se han tomado medidas, y se van a seguir tomando medidas legales e ilegales de orden expropiatorio en contra de los campesinos, indígenas, comunidades negras, en torno a lo que son los proyectos petroleros y mineros, los megaproyectos eléctricos o viales y los proyectos de exploración biológica y genética que se realizan en diferentes sitios del país. Cuatro proyectos viales terrestres - fluviales - portuarios deben ser especialmente mencionados:

1. El canal seco Atlántico-Pacífico (Atrato-Truandó) y sus conexiones con el ferrocarril Medellín-Buenaventura y las carreteras del Pacífico a Medellín y Pereira.
2. La carretera Urabá-Maracaibo y en general la intercomunicación Antioquia-Venezuela.
3. La intercomunicación río Orinoco-río Meta-Buenaventura;
4. La intercomunicación río de La Plata-Amazonas-Napo-Putumayo-Tumaco, con puerto fluvial y seco en Puerto Asís.

El canal seco Atlántico-Pacífico, de las vecindades del Atrato, es una prioridad porque está dentro del proceso global económico y se le asigna a Colombia. Delante de la construcción de ese canal se desarrolla un proceso expropiatorio, al igual que en las tierras de Córdoba y Cesar que están sobre la proyectada autopista Urabá-Maracaibo. En el río Meta (Puerto López, Puerto Gaitán, Guaroa), se ha producido una masiva compra de tierras y presencia de paramilitares financiados por los compradores. Últimamente ha comenzado el proceso de violencia en Puerto Asís.

La violencia se genera en torno a la riqueza y es apenas la forma para lograr unos objetivos de desterritorialización que afectan a las comunidades y benefician al capital y a los compradores de tierra. Aunque hay millones de personas pobres, Colombia no tiene guerra por esa razón, sino porque hay riqueza. Y es en torno a esa riqueza que

se genera la violencia y la contrarreforma agraria. Lo que está ocurriendo en el Chocó, en el Cesar, o en el Meta es una contrarreforma agraria. Así el Incora titule ahora en el Chocó, las gentes que reciben los títulos son unos desplazados desde antes de la titulación, supuestamente desplazados por la violencia pero realmente por el canal. Allí simplemente ellos eran los dueños de la tierra aunque no tuvieran títulos escritos. Nadie les hubiera cuestionado nunca que lo eran. Pero, los que ahora tienen título ya no son los dueños de la tierra aunque los tengan.

La realidad de lo que ocurre es una contrarreforma agraria en torno a los megaproyectos y en relación con la cuestión minera y petrolera. Por ejemplo, si analizan el proyecto de ley de Código de Minas del gobierno, es un proyecto de contrarreforma agraria, que autoriza al Ministerio de Minas a expedir un título minero, y quien tenga un título minero le puede decir al que esté allí, sea indígena, campesino o inclusive terrateniente, que eso ahora no es de él. Como sabemos el Estado es propietario del subsuelo, pero resulta que lo que se quita al campesino es el suelo. Entonces quienes decían que no podía haber expropiación por vía administrativa para reforma agraria, aprobaron en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes una expropiación, ya no sólo por vía administrativa sino por vía privada, porque quien hace la expropiación es la empresa minera, y no el Estado. Si el campesino no negocia, el minero le entrega al alcalde una caución, le pide *cuñí* es la compensación que le tiene que dar al campesino, y a él lo sacan a la fuerza, y si él quiere reclama después el depósito que dejó la empresa minera en la alcaldía del municipio. Eso no es otra cosa que la privatización de la expropiación, pero no para expropiar a los grandes propietarios sino a los campesinos.

Aquí el derecho de propiedad importa cinco, porque es la propiedad de las comunidades, de los campesinos. Los indígenas podrán demandar ante la OIT porque hay convenios internacionales, las comunidades negras y los indígenas tienen instrumentos legales de concertación y los están usando, pero los campesinos ¿ante quién demandarán cuando llegue la empresa minera a sacarlos como los sacaron ya de Caño Limón las petroleras?

Esa es la realidad. El Código de Minas, el vigente y el proyectado tienen concordancia con otras normas ya aprobadas: las famosas zonas petroleras y zonas mineras que la Ley 160 les designa al Incora, y la ley de orden público, que dijo que todo campesino que estuviera a la redonda de un pozo petrolero, lo expropiaban. La Ley 160 de 1994 no sólo habla de pozos petroleros sino de cualquier recurso no renovable. Entonces si existe una cantera no pueden titular a cinco kilómetros a la redonda. Ese mandato, que está en la Ley 160, es parte de una norma de contrarreforma agraria, de la expropiación de los campesinos, que se ha aplicado legalmente en Caño Limón y en Cusiana e ilegalmente a cientos de miles de campesinos. El Incora es como un niño que con un pocillo sacando agua del mar. Luego, entonces, dentro de este esquema en Colombia el valor e importancia de la tierra y la pelea y violencia que hay allí, no se limitan ni son principalmente la vieja pelea entre los terratenientes y los campesinos e indígenas. Se enfrentan intereses estratégicos, el acceso a recursos naturales, incluidos los genéticos y el acceso a las grandes vías, *la valorización inmensa de los predios por los proyectos.*

Si no se cambia la óptica del presupuesto que se dedica a los campesinos, indígenas y comunidades negras y a la reforma agraria, el conflicto colombiano continuará agudizándose, y cuantos queremos una Colombia en paz, seguiremos sumidos en una guerra que se intensifica todavía más ante la sordera de los dirigentes del país, quienes siguen pensando únicamente en cómo beneficiarse de la globalización, en cómo quedar bien ubicados allí y se olvidan que bajo tierra se prepara la erupción de un volcán. Los campesinos insisten en construir polders como los holandeses, es decir en ganarle terrenos propios al océano de la globalización y la concentración de la propiedad. La historia enseña, por una parte, que la resistencia campesina es diversa, muy amplia y recursiva y, por otra parte, que el propio sistema necesita de la economía campesina y la utiliza y hasta rescata de una y otra forma.

La economía campesina ha sido y es capaz de sostenerse acudiendo a estrategias combinadas que han incluido su participación en producciones claves ligadas al mercado mundial, la lucha social organizada, la incorporación de paquetes tecnológicos diversos a las explotaciones de las parcelas, la participación en actividades no agropecuarias y la venta de mano de obra de integrantes de la familia. Obviamente esta resistencia múltiple y relativamente exitosa ha sido aprovechada por el sistema que ha canalizado las divisas producidas por los campesinos, obtenido alimentos y especialmente mano de obra barata. La cuestión radica en que esta subsistencia del campesinado al mantenerse en una situación de pobreza y marginalidad política relativa significa al mismo tiempo la encrucijada económica y política en que se encuentra Colombia. La crisis actual de la producción agropecuaria y especialmente la crisis de todo el espacio rural y la guerra, no pueden resolverse sin resolver también la situación del campesino. Los megaproyectos y demás inversiones en el sector rural tienen que hacerse con la participación de las comunidades locales y en particular de los campesinos, tanto en las decisiones como en la gestión y en los beneficios y no pueden realizarse en detrimento del ambiente o en desmedro de la integridad económica social y cultural de campesinos, indígenas y comunidades negras.

### ***3. La reforma agraria y la tierra como fuente de valorización***

Uno de los principales obstáculos para la ejecución de un programa de reforma agraria en Colombia y en general en América Latina son las condiciones económicas e institucionales especiales de la tierra, éstas son:

1. Protección contra la inflación y la devaluación;
2. Forma de inversión de ahorros o acumulación de riqueza porque no existen otras fuentes de ahorro expeditas o bien establecidas como el mercado de acciones donde se pueda invertir en forma rentable y segura;
3. El sistema financiero da gran seguridad a la tierra como garantía de crédito o comercial;
4. La tierra se valoriza por efectos de la inflación y la devaluación produciendo un efecto monetario en los propietarios. Posiblemente este efecto monetario es mayor que la pérdida de valor de otros bienes por devaluación e inflación. Es decir, vehículos y bienes industriales aumentan menos de precio monetario que la tierra, de modo que al cabo de unos años la tierra valorizada monetariamente

tiene mayor magnitud que la otra suma de bienes que hubiera podido comprar en el año 1 con el mismo dinero.

5. Existen valorizaciones de la tierra por el mismo crecimiento y modernización de la economía, por inversiones en infraestructura, por presión de la demanda;
6. En general los propietarios de tierra no pagan los precios de valorización ni los impuestos que debieran, con lo cual obtienen una plusvalía grande sin inversión, sin riesgo y sin esfuerzo;
7. La tierra es fuente de extracción de valor y de transferencia de otras personas al propietario a través de altas rentas de tierra; de ventas por encima del valor real como factor de producción; de apropiación de valorización por inversiones del Estado o de particulares diferentes a los propietarios de predios y además de posición institucional y política;
8. El propietario de tierra tiene estatus social, institucional y político que le proporciona garantías y prebendas ante la sociedad. Este poder dificulta considerablemente un programa de reforma agraria o de redistribución de tierra;

Esto hace que la tierra además de ser cara con respecto a otras sociedades, tenga poca oferta. El vendedor siempre está esperando que la tierra valga más, que la curva de oferta se desplace a la derecha y no sólo que haya cambios de valor a lo largo de la curva de oferta, dado que este no es un bien que se pueda producir a voluntad.

Ante esta situación la redistribución de tierra que requiere la economía para su desarrollo es muy difícil, bien sea por el camino de reforma agraria o sea un camino político o bien a través de otros mecanismos económicos o institucionales. Se deben diseñar una serie de medidas que quiten a la tierra su capacidad de convertirse en elemento de acrecentamiento de la riqueza para el propietario sin riesgo, sin esfuerzo y sin aportar valor al resto de la economía. Un mecanismo con tal objetivo puede estar compuesto por una combinación de:

1. Pago de impuestos prediales tales que el mayor valor de la tierra sea absorbido por la sociedad;
2. Pago de impuestos de ganancia ocasional de venta o transferencia hereditaria de modo que la mayor utilidad sea absorbida por la sociedad;
3. Impuestos por mantener tierras improductivas o que deterioren el bosque, las aguas, los suelos. Internalizar como costo del propietario los daños al capital de recursos naturales de la sociedad y su uso inapropiado.
4. Introducir el concepto de usufructo en la asignación y goce de los bienes recursos naturales que afectan a toda la sociedad. Ver legislación europea sobre usufructo de tierras en casos especiales; en este caso el propietario es dueño del uso de la tierra por toda su vida y aun la puede pasar a sus hijos, pero no tiene título de propiedad que le permita venderla: estas tierras pertenecen a la sociedad.
5. Introducir concepto de limitación de derechos de propiedad sobre los bienes que son recursos naturales no creados por el hombre, como la tierra, las aguas. Dar capacidad operativa a este concepto.
6. Limitar la cantidad de tierra que una persona o ente jurídico puede poseer y dejarla ociosa, sin uso apropiado, como reserva de protección o para expansión futura. No poner límite a la cantidad de tierra que pueda ser utilizada adecuadamente, excepto en las zonas de reserva campesina.

#### **4. La desaparición del crédito para los campesinos**

De acuerdo con la encuesta de hogares del DANE, sólo el 7% de los productores agropecuarios, el 11% de los que poseen tierra, son usuarios del crédito agropecuario. De ellos sólo el 37% son atendidos por la Caja Agraria que ya no hace honor a su nombre y es apenas un banco más cuyas oficinas rurales están siendo desperdiciadas y subutilizadas. La Caja Agraria informa<sup>48</sup> que otorgó 33.000 créditos a pequeños propietarios, por 32 mil millones de pesos; en 1995 redujo a 31.000 créditos por 41 mil millones de pesos, en 1996 fueron 17.000 créditos, por 27 mil millones y en 1997 sólo prestó este servicio a 12.000 pequeños productores por 24 mil millones de pesos.

Los campesinos tienen miedo a solicitar crédito debido a las altas tasas de interés y al riesgo de perder su parcela<sup>49</sup>. La reivindicación que se presenta ahora es la refinanciación de las deudas viejas no pagadas. Desde 1993 se han aprobado 4 leyes de refinanciación de deudas y además la Federación de Cafeteros condonó las deudas de los caficultores una vez. Últimamente los campesinos del Huila han exigido cumplir la refinanciación de deudas que sólo en ese departamento requiere \$10.500 millones, monto similar al que alcanza la mora de los beneficiarios de Incora.

Mientras se mantenga el criterio neoliberal según el cual el crédito agropecuario debe tener tasas de interés similares a las del conjunto de la economía y a la vez se mantenga el manejo monetario y financiero determinado por el actual entorno y las políticas macroeconómicas, las altas tasas de interés superarán la rentabilidad agropecuaria. Los empresarios que han sido los principales beneficiarios del crédito en el sector rural han quebrado en masa por esta causa, los campesinos que también están en mora han combinado la movilización por la refinanciación de las deudas con la política espontánea de huirle al crédito.

El sistema UPAC, el narcotráfico, la política monetaria neoliberal y la especulación con los precios de tierra y su acumulación han elevado exageradamente las tasas de interés y toda la economía y en especial el sector agropecuario necesitan una política para corregir la grave situación.

Para completar, el sistema de asistencia técnica para los campesinos tiene un cubrimiento menor que el de crédito. El 6% de los productores agropecuarios, el 9% de los que poseen tierra, tienen servicio de asistencia técnica. Las Umata se han quedado muy cortas.

El crédito agropecuario debe ser subsidiado y el crédito para campesinos debe tener un subsidio especial. Pero además bajar las tasas de interés requiere el fin de la narcoeconomía y especialmente la reforma agraria y el fin de la especulación con el mercado de tierra. Adicionalmente la asistencia técnica tiene que prestarse ligada al crédito para garantizar el ingreso del campesino.

<sup>48</sup> Comunicación enviada a la Misión Rural por el Dr. Raúl Jiménez Ariza, el 18 de febrero de 1998.

<sup>49</sup> Este temor y riesgo no son sólo de los campesinos sino de la agricultura comercial, del pequeño y mediano industrial y del pequeño y mediano comerciante.

**5. Asistencia técnica**

La descentralización de la asistencia técnica es considerada como un paso positivo que permitiría la participación más directa de los pequeños productores usuarios de estos servicios. Sin embargo, los resultados recientes han sido relativamente bajos: de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 1997<sup>50</sup>.

**Tabla 9**  
NÚMERO DE USUARIOS QUE RECIBIERON ASISTENCIA TÉCNICA POR ENTIDAD,  
1997

UMATA	62.447	41.00
Secretaría de Agricultura	620	0.41
SENA	8.322	5.46
DRI	1.640	1.08
Gremios	38.838	25.50
Particular	26.821	17.61
Asistencia técnica otro origen	13.616	8.94
<b>TOTAL</b>	<b>152.304</b>	<b>100.00</b>
Pagaron por asistencia técnica	32.100	21.08

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 1997. Listados.

Los gastos en asistencia técnica reportados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Fondo DRI son los siguientes:

**Tabla 10**  
GASTOS EN ASISTENCIA TÉCNICA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y FONDO  
DRI, 1995-97

1995	8.626.998.319
1996	4.686.696.113
1997	2.474.981.341

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Finanzas. Listados no consolidados.

<sup>50</sup> DANE. Encuesta de Calidad de Vida 1997, tabulados provisionales.

Éstas no están aún consolidadas pero indican el monto de los gastos en asistencia técnica oficial y la disminución aun a pesos corrientes en los últimos tres años. Si bien las cifras del total de usuarios atendidos por entidad no está expandido para todo el país, es evidente que el monto gastado, siendo bajo para el total de necesidades, atiende a un número muy pequeño de usuarios.

La ineficiencia de la asistencia técnica se debe a la falta de claridad por parte de los alcaldes de la importancia de este servicio de su calidad y continuidad, lo cual lleva a que, según los mismos usuarios, el personal que se nombra para prestar la asistencia técnica no se hace con base en méritos profesionales sino con criterios de pagar favores políticos electorales. Por otra parte este bajo nivel del servicio, y probablemente de su calidad, se debe también a la falta de inclusión de las actividades campesinas en el desarrollo del municipio y a la participación de las organizaciones campesinas en la orientación del servicio.

### **6. Organización campesina**

En Colombia funcionan varias organizaciones campesinas e indígenas que tienen cobertura nacional<sup>51</sup> y otras con representación local o regional, que representan los intereses de una gran parte de los campesinos, pero un gran número no tiene representación en una organización gremial o política. Las organizaciones campesinas tienen una representación democrática básica en casi todas ellas, donde sus dirigentes son elegidos en procesos establecidos que van desde la elección de las representaciones locales, luego las municipales, departamentales y de éstas las nacionales, con elecciones que tienen cierta periodicidad. Las decisiones sobre política y acciones a seguir se establecen a través de congresos.

La situación de las organizaciones campesinas es precaria, especialmente por los continuados asesinatos y represiones que por años han afectado a sus dirigentes. También por su dispersión y porque depende de fondos del presupuesto público que en general son pequeños con respecto al número de afiliados y a las necesidades. Estas organizaciones son importantes pues tienen un papel decisivo en las acciones que deben ser emprendidas para cambiar la naturaleza de la economía campesina. Hay urgente necesidad de fortalecerlas en el campo económico y de organización. Debe tenerse en cuenta que estas organizaciones son la expresión institucional de un importante sector que no tiene representación directa en los organismos institucionales. Su representación política en el Congreso y en el ejecutivo es muy limitada y sólo son vistos como capacidad electoral. La representación local en alcaldías y consejos si bien aún no representa el potencial y los intereses de los habitantes rurales, tiene más posibilidades de representarla.

También es importante que haya pluralismo en las organizaciones campesinas para que representen los distintos matices de intereses y orientación política, pero debe haber mayor unidad de acción y de coordinación para que sean tenidos en cuenta en las políticas del gobierno central y del Congreso.

<sup>51</sup> Las de carácter nacional son ANUC, Fanal, Festracol, ACC, Fensuagro, Anmucic, ONIC, Fenacoa. Otras de acción más local o específica como Fedefique, El Común, Unidad Cafetera.

Las organizaciones campesinas tienen además de las ya esbozadas la dificultad de la falta de reconocimiento en algunos sectores del Estado y de la sociedad. Especialmente se quiere pasar por alto a las organizaciones que tienen carácter nacional, fundamentales para que el campesinado pueda participar en las decisiones claves del país. Como pretexto las organizaciones nacionales son estigmatizadas como entes jerárquicos que no representan a sus afiliados y a sus líderes representantes como burócratas, desconociendo los procesos de legitimidad democrática que les coloca en tales posiciones y la violencia que dificulta la expresión de dirigentes y bases.

Entonces, como en toda organización democrática es posible introducir mejoras deseables, pero muchas de las posiciones contra las organizaciones campesinas nacionales se originan en el desconocimiento de su funcionamiento interno, de las dificultades de su trabajo organizacional y también en el interés de que no haya representación fuerte y unificada por parte de los campesinos dispersos.

Otras posiciones, como las provenientes de algunas organizaciones no gubernamentales, se deben a la competencia por los recursos que se orientan al trabajo local con los campesinos; dado que las organizaciones campesinas mismas tendrían más posibilidad de representar a sus comunidades que las organizaciones dedicadas a trabajar basándose en proyectos financiados, es del interés de éstas desprestigiar la representación democrática de sus líderes. Será necesario encontrar mecanismos que permitan conciliar estos intereses divergentes sin perjudicar las acciones y la capacidad política de las organizaciones campesinas.

## **C. El potencial de solución**

### **1. *¿Es viable la economía campesina en Colombia?***

Ha existido por muchos años la controversia sobre si la economía campesina es viable en el contexto de mercado, es decir si puede competir con formas de producción de mayor tamaño, mayor tecnificación y con mayor capital. La controversia se centra en si la agricultura colombiana debe estar basada en agricultura comercial o en pequeñas unidades campesinas, en si en el desarrollo de Colombia predomine la producción agrícola comercial o la campesina. En esta controversia se llega a sostener que la existencia de formas de producción como la economía campesina son un obstáculo a la modernización del país.

Esta controversia no ha sido sólo teórica o de grupos académicos. Se ha planteado en el ámbito de los gobiernos y ha servido para tomar decisiones de política que han afectado no sólo a los campesinos sino a todos los colombianos, y que no se ha limitado a los aspectos económicos sino que ha sido causa de muerte y violencia generalizada en el campo colombiano por más de medio siglo. Parte de la causa del no funcionamiento del modelo de expulsión de los "campesinos ineficientes" se debe a cuatro razones económicas principales:

1. Los otros sectores de la economía, la agricultura comercial y la industria no han crecido lo suficiente para absorber toda la fuerza de trabajo que ofrece el sector rural;

2. Los otros sectores de la economía requieren que los campesinos sean pobres para que se vean obligados a buscar otras alternativas de ingreso, pero principalmente que se vean obligados a trabajar como empleados de otros;
3. Existen condiciones topográficas, climáticas y de producción de ciertos cultivos en Colombia que no hacen viable la agricultura comercial con base sólo en trabajadores a jornal. Es decir, hay un amplio espacio y mercados para productos donde predomine la finca familiar.
4. Los campesinos han formado una parte importante del mercado interior para el resto de la economía y han sido suministradores importantes de alimentos, materias primas y de divisas.

Hay también razones de carácter político y social, a veces más importantes que las mismas razones económicas o que las refuerzan y que en todos los casos son instrumentos para ejecutar la política general. Los campesinos son víctimas del poder de los gamonales, del poder regional y local y de los métodos de apoderarse de la tierra, de ganar espacios geográficos, y de mantener zonas libres de campesinos. Súmense a esto todas las luchas armadas que se desarrollan en el campo colombiano y da como resultado la muerte de miles de campesinos durante este siglo.

Parecería que ahora sí llegó la hora del rompimiento (con la economía campesina). La apertura económica, la nueva Violencia con la gran masa de desplazados, así parecen anunciarlo. Sin embargo la historia enseña, por una parte, que la resistencia campesina es diversa, muy amplia y recursiva y, por otra parte, que el propio sistema necesita de la economía campesina y la utiliza y hasta resucita de una y otra forma. La economía campesina ha sido y es capaz de sostenerse acudiendo a estrategias combinadas que han incluido su participación en producciones claves ligadas al mercado mundial como el café y la coca, la lucha social organizada, la incorporación de paquetes tecnológicos diversos a las explotaciones de las parcelas, la participación en actividades no agropecuarias y la venta de mano de obra de integrantes de la familia. Obviamente esta resistencia múltiple y relativamente exitosa ha sido aprovechada por el sistema que ha canalizado las divisas producidas por los campesinos, obtenido alimentos y especialmente mano de obra barata.

La cuestión radica en que esta subsistencia del campesinado, al mantenerse en una situación de pobreza y marginalidad política relativa, significa al mismo tiempo la encrucijada económica y política en que se encuentra Colombia. La crisis actual de la producción agropecuaria y especialmente la crisis de todo el espacio rural y la guerra, no pueden resolverse sin resolver también la situación del campesino. En resumen, no hay duda de que el campesinado ha sido viable en tanto fenómeno real y existente, en la medida que ha hecho un continuo aporte a las economías nacional e internacional, representado especialmente en productos exportables generadores de divisas en el mercado internacional, alimentos para el consumo interno y fuerza de trabajo. Ha resistido parcialmente, tanto la competencia en el mercado, como la violencia ejercida para desalojarlo.

Para poder responder si será viable en el futuro, hay que constatar que además de haber aumentado la población dedicada al sector agropecuario (2 millones 400.000 personas en 1985 y 2 millones 700.000 en 1993), la vida rural se ha diversificado,

creciendo las actividades no agropecuarias en el campo, indicando que la producción que se realiza adquiere una complejidad, expresada en una división del trabajo rural, no prevista en modelos clásicos. Mecánicos, técnicos agropecuarios, maestros, profesionales de la salud y numerosos transportadores y comerciantes hacen parte hoy de la población rural. Tratar de romper la vida rural según el modelo clásico, choca no sólo con la resistencia campesina, sino con comunidades rurales complejas desde el punto de vista económico y social. En vez de tratar de quebrar esta dinámica comunitaria rural, podría tratarse como una enorme fuerza económica y política capaz de propiciar transformaciones desde la base de la sociedad.

Hoy la economía campesina puede proyectarse aprovechando algunas de sus características:

1. Capacidad para dedicarse a productos de amplia aceptación en el mercado mundial y de consolidarse por largos períodos en su (casos café y coca, granadillas de Urrao).
2. Conocimiento de sistemas agroecológicos de manejo especial, principalmente en la región Andina y la Amazonia pero también en otras.
3. Producción más barata de determinados bienes que son adquiridos por población que no tiene acceso a otros mercados.
4. Papel clave en la reproducción de la mano de obra.

Sin embargo, mantenerse sólo en esos tres niveles sería prolongar la situación de crisis del país. Es necesario además que al reconocer el papel de la economía campesina se le considere como un sector estratégico, en la medida que se reconozca a las comunidades rurales como sujeto alternativo de desarrollo. Esto significa:

1. Reconocer poder con categoría de entidades estatales a las comunidades locales y sus autoridades propias;
2. Llevar a cabo una reforma agraria masiva, no marginal (para pequeños grupos de 5 o 10.000 familias al año);
3. Un programa de crédito masivo especial para campesinos;
4. Renegociar los términos de internacionales para el sector agropecuario colombiano, especialmente para garantizar los canales de mercadeo para los productos alternativos al narcocultivo;
5. Un programa cooperativo o asociativo masivo para que los campesinos asuman programas de mercadeo y procesamiento agroindustrial de productos rurales.
6. Valoración y programación de la producción, reproducción o conservación de recursos naturales renovables.
7. Contratos con comunidades campesinas para el manejo de zonas de importancia ecológica.

Los aspectos de organización, técnicos y legales son relativamente fáciles de establecer para cada uno de estos programas, sin embargo, se requiere de una decisión política para ponerlos en marcha. Si bien estos programas pueden tener altos costos y requieren ser mantenidos por un largo número de años para que tengan efectos prácticos, su costo es menor que el actual que está soportando la sociedad y economía colombianas. La pregunta es si cuesta más que la guerra que se hace ahora tratando de cumplir el programa clásico de limpiar el campo para el desarrollo.

Es decir, la discusión sobre la viabilidad del campesinado coincide con la discusión sobre la viabilidad de la paz. Los caminos violentos, como la guerra colombiana o los golpes de Estado en Chile o Indonesia o la dictadura de los sultanes malayos, son una alternativa. La otra es permitir y propiciar la participación masiva del campesinado en el modelo de desarrollo, no sólo la participación marginal de unos pocos campesinos favorecidos por programas clientelistas, que son compatibles y hacen parte de una política de guerra.

Muchos creen que la participación de las comunidades campesinas es hacer talleres, seminarios, foros y especialmente comités sobre los programas del Estado. Aunque esto es importante, el problema real de la participación es el del poder y el de la disposición de los medios económicos para poner en marcha una nueva política que incorpore a los campesinos al desarrollo. Mientras no tengan poder, los comités serán abandonados por la gente que ve su inutilidad, mientras los campesinos no puedan participar directamente en las decisiones, incluidas aquéllas que se toman sobre convenios internacionales de comercio que afectan sus vidas, la participación no será real.

No se trata de conservar lo que hay, es decir la pobreza de años de dominación sobre los campesinos y sobre los indígenas, sino de cambiar el modelo de dominación por el de participación y el de pobreza por el de desarrollo campesino, como parte de un nuevo concepto de la economía nacional. Esta nueva política hacia el campesinado es un juego donde todos ganan, incluyendo los que hoy se oponen a la integración de los campesinos al desarrollo; en él los pobres serán menos pobres y los ricos serán más ricos. No se trata de repartir entre todos lo que hay ahora, como argumentan muchos de los que se oponen a la participación más amplia, el propósito es crear las condiciones para puedan generar riqueza los que ahora no tienen esa oportunidad, sin excluir a los que actualmente la tienen.

## ***2. Eficiencia y capacidad de competencia de la economía campesina***

### ***a) Condiciones de la eficiencia***

Conocer la capacidad de competencia de la economía campesina en los mercados es esencial para establecer su viabilidad y posibilidad de participación en el desarrollo, además de las funciones y papel que desempeña en el resto de la economía, y determinará la naturaleza y magnitud de los programas de apoyo por parte del Estado. Uno de los papeles importantes de la economía campesina en la economía es la producción de alimentos y ésta ha sido un área que requiere más atención por parte del Estado si se propone cumplir los objetivos de mantener una dieta adecuada para los consumidores sin inflación, con suministro continuo y sin depender sistemáticamente de las importaciones. Como hemos indicado, el renglón de alimentos constituye alrededor del 40% del gasto de los sectores más pobres de los colombianos y los incrementos de sus precios son los que más influyen en la inflación. Si los campesinos pueden producir una parte importante de los alimentos en forma continua, a precios estables y competir en el mercado con otros productores nacionales y con las importaciones, y distribuirlos en todo el territorio, como hemos anotado antes, sería razón suficiente para justificar su permanencia en la economía y los programas de apoyo.

La política del Estado debe estar dirigida a que las unidades de producción de cualquier tamaño sean eficientes, porque producirá varios resultados benéficos para toda la sociedad:

1. Capacidad de competir en los mercados, que resulta en seguridad en ingresos y en empleo;
2. Beneficios al consumidor porque obtiene más producto al mismo costo o la misma cantidad a menor costo, es decir, con la misma cantidad gastada;
3. Mejor distribución del ingreso, menos monopolio en el uso de los recursos, en la generación de empleo y en los ingresos, y
4. Mayor variedad de productos al obtener mayor producción campesina con menos recursos.

#### *b) Medición de la eficiencia*

Para lograr estos propósitos se debe medir la capacidad de competencia de la economía campesina en los mercados y por ende su sostenibilidad a través del tiempo, al lado de la agricultura comercial. Esta medición debe indicar la capacidad de competencia y sostenibilidad de la economía campesina (y de la agricultura comercial) en qué productos, qué mercados, qué épocas, qué condiciones de producción, con qué tecnología, por regiones y períodos de tiempo.

La capacidad de un determinado productor de competir en los mercados depende de su eficiencia técnica y económica, la que a su vez depende de factores internos a la unidad de producción y capacidad del productor y a factores externos, que dependen principalmente de las medidas económicas del gobierno, de la disponibilidad de infraestructura y de servicios y de la organización del mercado. Sin embargo, la medición de la eficiencia no es tan simple como suele hacerse, al comparar la producción por hectárea de dos unidades o el costo de producción por unidad de producto. Varios aspectos deben ser considerados para estimar la eficiencia y capacidad de competencia de la economía campesina tanto a nivel interno como externo. La comparación de la eficiencia de dos unidades de producción tiene que tener en cuenta varios conceptos básicos:

1. Ante todo la eficiencia es relativa, es decir, que debe medirse en relación con la competencia en el mercado —precios, calidad de producto, seguridad y regularidad en el suministro— y en relación con otros productores, locales, regionales, nacionales e internacionales que concurren a esos mismos mercados.
2. La medición de la eficiencia tiene que ver con varios conceptos económicos que deben ser tenidos en cuenta al estudiar la eficiencia de un determinado predio o productor. Estos conceptos se refieren al uso de los factores o a su combinación y el criterio básico es obtener cantidades de producto por cada unidad de factor, en tal forma que la adición a la producción de la última unidad de factor sea igual a su valor<sup>52</sup>. Esto está determinado y se mide por:

<sup>52</sup> El concepto económico básico de la eficiencia es:  $VPM \text{ Producto} = VPM \text{ del Factor}$ , o sea el valor de la última unidad de producto debe ser igual al valor de la unidad de factor que permite obtener ese valor adicional de producto. Una unidad es ineficiente si  $VMPp > VMPf$  o si  $VMPp < VMPf$ . Hay ejemplos prácticos de ineficiencia según estos criterios.

- a) **La capacidad** de la unidad que se refiere a la cantidad de factores variables que un factor fijo (una hectárea) tiene para absorber los factores variables (fertilizantes, trabajo) sin que su rendimiento marginal llegue a cero. En términos corrientes, una hectárea de terreno con buenos suelos tiene mayor capacidad de uso de factores que una de suelo malo, o una irrigada tiene mayor capacidad que una del mismo suelo no irrigada. La eficiencia depende en altísimo grado de esta capacidad y por tanto la medición de eficiencia debe hacerse con suelos de capacidad similar. O ésta puede explicar las diferencias en eficiencia.
  - b) **La eficiencia técnica** se mide por la producción o el retorno neto de una unidad de producción y es la que más comúnmente se utiliza para comparar la eficiencia; depende por supuesto de varios factores pero principalmente de la capacidad del factor fijo (la tierra). Sin embargo, en términos de medición la eficiencia técnica se refiere a la producción que una unidad de insumo (fertilizante, semilla) produce en ese suelo. Se mide en términos de productividad marginal física.
  - c) **La eficiencia económica** se refiere al resultado monetario o físico dirigido a maximizar el objetivo de la ganancia e involucra además de la eficiencia económica, el resultado monetario. La eficiencia económica está determinada por la eficiencia técnica y por los precios de los insumos y de los factores, es decir, por los precios de compra del productor y por los precios de venta del producto. Un determinado productor puede ser ineficiente en términos técnicos pero eficiente en términos económicos si sus precios están artificialmente por encima de los del mercado, y viceversa. Se mide en términos de valor de la productividad marginal.
  - d) **La relación de precios** entre dos productos o de un producto y su insumo e indica cuánto de un producto puede ser comprado por otro producto o comparar la contribución de un insumo en el ingreso, o el precio del producto en relación con la contribución en la producción y en el ingreso. El valor de una cantidad de fertilizante, comparada con el valor de la producción adicional de esa cantidad de fertilizante en la adición de producto y de valor, se mide en términos del valor del factor y del valor de la producción adicional.
3. La asignación de recursos de una dada cantidad de factores entre usos alternativos de producción dentro de la misma unidad, en tal manera de maximizar el fin relevante de la unidad económica, como el rendimiento o el ingreso neto.
  4. La eficiencia de asignación o el uso de un factor entre dos unidades de producción de modo que en conjunto se obtenga la mayor producción o el mayor ingreso neto posible. Este concepto se refiere más a las políticas del Estado.
  5. La eficiencia de sustitución, se refiere a la cantidad de un factor (tierra) que se puede remplazar con otro factor (trabajo, fertilizante) para obtener la misma cantidad de producto. Un productor eficiente utilizará la mayor cantidad de recurso más abundante o más barato para producir la misma cantidad. Hay sin embargo, restricciones técnicas para esta sustitución. El campesino utiliza mayor mano de obra sobre una cantidad limitada de tierra porque este es el recurso limitante, pero el uso de la mano de obra puede ser ineficiente.



En este gráfico la línea de igual producción QQ representa la producción óptima posible con el uso óptimo de los factores 1 y 2, de modo que cualquier otro productor que utilice más factores para producir QQ es ineficiente, por ejemplo uno colocado en el punto P. La medición de eficiencia se hace comparando la cantidad de factores que una unidad determinada utiliza para producir QQ. O dicho en otra forma, la cantidad de factores que utiliza para producir una unidad de producción. Los sistemas de medición de la eficiencia (Farrell, Función de distancia) estima por programación lineal en forma iterativa el óptimo uso de factores para producir QQ y compara cada unidad de producción individual con el óptimo y mide el grado de eficiencia de la unidad individual.

### *c) Alguna evidencia empírica*

Un estudio<sup>53</sup> dirigido a estimar la capacidad de aumento de la producción de los pequeños productores clasifica a los pequeños productores según la eficiencia (Método Farrell) y compara el nivel óptimo de eficiencia con otros pequeños productores. Se encontró que si éstos llegaban a los niveles de los productores más eficientes la producción de alimentos podría aumentar entre 10 y 15% en conjunto, con variaciones por productos y por regiones. Los productos estudiados fueron: papa, panela, maíz, fríjol, yuca, arroz, sorgo y trigo, para varias regiones con predominancia de economía campesina.

Otro estudio compara las productividades marginales<sup>54</sup> de productores pequeños y grandes para papa y cebada. Este estudio encuentra que las productividades marginales de los pequeños son menores que las de los grandes en ambos cultivos, pero las razones para esta diferencia se encuentra en la calidad de los fertilizantes y de la semilla, si se puede deducir esto por el menor precio pagado. En el estudio no se midió la capacidad de producción del lote, dado por ejemplo por la calidad de los suelos. Otros factores tecnológicos no medidos pueden ser la causa de las menores productividades marginales y de los cuales se hace una discusión amplia en el estudio. El propósito de esta sección es mostrar que la medida de la eficiencia debe tener en cuenta información detallada sobre las condiciones de producción y la cantidad de insumos utilizados para poder hacer una verdadera comparación de la eficiencia y comparar la de diferentes productores. Una buena comparación requiere de adecuada información y utilizar métodos que permitan establecer no sólo las diferencias en eficiencia sino sus causas.

Existen otros estudios que comparan los rendimientos por hectárea o el costo de producción por unidad de producto, que si bien son un indicativo para comparar la eficiencia de diferentes unidades de producción, no permiten comparar la eficiencia en el uso de los factores, de su sustitución y de los precios y costos.

<sup>53</sup> Valderrama M. y A. Carrasco. 1981. *Potencial de producción de alimentos de los pequeños agricultores y necesidades de insumos*. CEDE, Universidad de los Andes. 243 p.

<sup>54</sup> Valderrama M. Economics of Selected Inputs on Small and Large Farms of the Sabana de Bogotá, Colombia. Ph.D. Dissertation.

**Tabla 11**  
**PRODUCTIVIDADES MARGINALES DE PEQUEÑOS Y GRANDES PRODUCTORES**  
**DE PAPA Y CEBADA, 1970**

Papa Fertilizante	6.07	6.48	3.56	5.01	4.30	4.20
Papa Semilla	4.09	9.25	2.40	7.14	1.68	3.81
Cebada Fertilizante	0.97	1.29	1.77	2.39	0.89	1.20
Cebada Semilla	11.85	16.65	21.70	30.78	8.38	10.91

Datos básicos de la Tabla 11:

Precio papa, cebada, \$/ton	587,39	772,33	1.830,56	1.849,10
Precio Fert. papa \$/ton	827,80	1.191,90	1.988,59	1.997,08
Precio semilla papa \$/ton	1,43	1,87	2,59	2,82
Rendimiento kg./ha.	6.889,30	11.186,60	1.771,75	2.303,87
Tamaño lote, ha.	0,88	6,69	2,69	20,57
Fertilizante kg./ha.	696,51	1.028,67	388,96	292,23
N	58	82	46	26
P	180	251	79	84
K	73	113	30	26
Semilla, kg./ha.	568,66	755,86	121,74	108,15



# CONSIDERACIONES BÁSICAS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

## **A. El papel de la economía campesina en el desarrollo**

### *1. La visión clásica de la agricultura en el desarrollo*

El papel de la agricultura en los países en desarrollo económico ha sido claramente establecido en la teoría económica y es esencialmente: proporcionar mano de obra, alimentos y materias primas para el resto de la economía a precios competitivos, demandar bienes y servicios de los otros sectores y generar divisas. El argumento principal para que proporcione mano de obra a los otros sectores es que hay exceso de población en el sector rural, por lo cual una parte de los productores tiene productividad marginal igual a cero, es decir, no agregan valor al conjunto de la economía y no generan ingreso para ser un mercado, lo cual significa que deben encontrar trabajo productivo en otros sectores. O dicho en términos no marginalistas, toda la población rural no puede ser empleada productivamente en la producción agrícola, o que la demanda nacional o de exportación es inferior a la capacidad potencial de producción competitiva. Por ello, simultáneamente debe disminuir la población rural y aumentar la producción de la agricultura. Esto ocurrió así en la revolución industrial de Inglaterra y ha ocurrido así en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo.

La forma como esto ocurre en los países en desarrollo, en donde en las etapas iniciales el sector rural está compuesto principalmente por pequeños productores, ha sido también claramente establecido, aunque con variadas formas de interpretación: para que el desarrollo económico tenga lugar los campesinos y la población rural, o su gran mayoría, deben salir del sector rural, migrar a las ciudades y suministrar mano de obra y ser mercado para el resto de la economía. La migración debe ocurrir por un jalonamiento de los otros sectores, o a veces expulsado por medios violentos o por una combinación de medios. Para jalonar, los otros sectores de la economía deben absorber la mano de obra y proporcionar bienes y servicios en forma oportuna y competitiva a la agricultura. Ésta se tiene que modernizar para lo cual debe tener acceso a la tierra en forma competitiva bien sea para su compra o para arrendamiento, tiene que tener acceso a los otros factores de producción en forma competitiva y tiene que poder competir en términos de igualdad en los mercados nacionales e internacionales.

En la visión clásica, el desarrollo económico de un país necesita una agricultura moderna, dinámica y eficiente que en forma competitiva responda a las necesidades de alimentos, materias primas y productos de exportación. En general esto se logra con empresarios que unen capital, tierra y tecnología para producir para el mercado. Se trata de empresarios con disponibilidad de capital y de tierra y no se visualiza que

se pueda hacer con pequeños productores tradicionales, con los llamados campesinos. En esencia esto se debe a dos factores:

- 1) Se parte del hecho de que hay sobrantes de población y de fuerza de trabajo en el sector rural, es decir, en las actividades rurales no puede participar en forma productiva toda la población, por lo cual parte de ésta debe migrar a las ciudades, y
- 2) Lógicamente, ante este exceso de capacidad de producción, deben producir quienes poseen más recursos y capacidad de administración que les permite ser agricultores de escala rentable.

En la formulación clásica del desarrollo la modernización de la agricultura se hace con unidades grandes y no con campesinos. Quizá el argumento principal de esta interpretación se basa en la poca capacidad de producir y vender en forma competitiva en el mercado debido principalmente a los insuficientes recursos a su disposición y a su baja capacidad de administración de unidades grandes de producción. Pero la formulación no debe referirse al tamaño de la empresa sino a su capacidad de producir eficientemente a precios competitivos, de suministrar las cantidades adecuadas y con la regularidad que lo requiera la demanda.

## ***2. Una nueva visión del papel de la agricultura en el desarrollo***

Hasta aquí el razonamiento económico es lógico y coherente; ¿qué ocurre sin embargo cuando el resto de sectores de la economía no pueden absorber en forma productiva toda la mano de obra que libera el sector rural? ¿Cuándo los precios de los alimentos y materias primas producidos por las empresas rurales grandes no son colocados en los mercados en forma competitiva? ¿Cuándo el sector rural no genera suficientes divisas, o que las provenientes de la agricultura no son indispensables para el desarrollo porque hay otras fuentes abundantes, como la minería? Y este es el caso real de casi todos los países de América Latina, experimentado durante los últimos 40 años. En la visión clásica, la población rural, el número de personas dedicadas a actividades agrícolas, deberá disminuir en términos absolutos y relativos, mientras que la población urbana deberá aumentar.

Como hemos visto, en Colombia la población urbana pasó de ser el 30% en 1938 al 70% en 1993, es decir, se han invertido los términos relativos, sin embargo, en términos absolutos la población rural pasó de 6 millones en 1938 a 12 millones en 1993 y en igual proporción los que podrían llamarse campesinos (trabajadores por cuenta propia y asalariados del sector rural): en 1938 eran un millón cien mil y en 1993 eran 2 millones doscientos mil, y la tasa de crecimiento es mayor entre los últimos censos. La población censada como ocupada del sector agropecuario pasó de 2,4 a 2,7 millones de personas entre 1964 y 1973.

## **B. Economía campesina y eficiencia. Microeconomía de la actividad campesina**

### **1. Factores externos de la eficiencia**

El criterio de eficiencia para justificar la presencia de un productor es sólo el componente económico y si bien éste es muy importante, hay otros que deben ser tenidos en cuenta como la igualdad de condiciones para todos los productores. ¿Qué ocurre cuando unos productores usan su capacidad de presión para impedir el acceso de otros o para que se les den garantías (subsidios) sólo a algunos? O para tener acceso privilegiado a los mercados y a los recursos. Si unos pagan mayores costos unitarios precisamente sólo por ser pequeños y no organizados. En la eficiencia (o ineficiencia) de la producción deben distinguirse las causas y factores internos a la firma, al productor, y las externas a la firma o creadas por políticas del gobierno o por presiones políticas.

El comportamiento de algunos productos de la agricultura colombiana deja mucho que desear, si bien hay otros que han demostrado su capacidad de competir y de mantenerse en el mercado nacional e internacional. Ha habido desabastecimiento de alimentos y los gobiernos han tenido que hacer importaciones, en algunos casos de emergencia; en muchos casos los precios domésticos son mayores que los internacionales, ha habido relativa baja generación de divisas y los alimentos han tenido un fuerte efecto en la inflación. Igualmente, la generación de empleo ha sido baja, en algunas ramas la producción se mantiene mientras hay subsidios del Estado, de lo contrario desaparecen.

Es evidente entonces que por una parte la agricultura comercial de mayor escala no se ha ajustado a las condiciones del desarrollo enunciados en la visión clásica. Por otra parte, a pesar de que tiene factores externos adversos, la economía campesina ha contribuido al abastecimiento de alimentos y su producción ha aumentado. Estos hechos parecen indicar que se debe formular una explicación y lógica intermedia o complementaria a la visión clásica del papel de la agricultura y en especial de la economía campesina, que permitiría orientar las políticas de desarrollo para la mayoría de países de América Latina.

### **2. Economía campesina y macroeconomía**

La economía campesina tiene factores externos adversos a la producción, especialmente en lo relacionado con las políticas de fomento, pues la mayor parte de los recursos del Estado para apoyo de la agricultura han estado dirigidos a la agricultura comercial; la economía campesina ha recibido también recursos de investigación, de mejoramiento de la infraestructura, la producción y la comercialización, incluyendo recursos internacionales, pero en menor proporción.

Las variables macroeconómicas como las tasas de cambio han afectado a la economía campesina en cuanto hacen más rentable el abastecimiento doméstico con importaciones, pero las altas tasas de interés real en general y los precios internacionales en algunos productos, han sido un obstáculo para la producción campesina que no recibe subsidios del Estado o de los consumidores. Otras políticas y medidas tomadas para el conjunto de la economía han afectado a la economía campesina, por ejemplo,

las medidas de política macroeconómica que introducen desproporciones en la asignación de factores o en los precios de los factores y de los productos, son nocivas para el desarrollo económico y para la viabilidad serena social y económica de un país. En la política macroeconómica de Colombia hay muchos ejemplos de estas distorsiones. La inflación<sup>55</sup> y la devaluación hacen que la tierra sea una forma de atesoramiento y de protección de activos por lo cual no es un producto que se trance en el mercado por su precio y, paradójicamente contrario a lo que debía ocurrir con sus altos precios, la oferta es baja, lo cual la encarece por encima de su capacidad como factor de producción. La especulación con la tierra influye a su vez como uno de los factores que elevan las tasas de interés por encima de los niveles de rentabilidad. Las distintas distorsiones del mercado como la poca información sobre el mercado, la falta y poca divulgación de tecnología y de servicios al pequeño productor, son factores adicionales externos que afectan la producción.

### *3. Economía campesina y desarrollo económico*

Pero la generación de empleo productivo y de ingresos a la población sobrante en el sector rural tiene beneficios adicionales por los efectos hacia adelante y hacia atrás sobre los otros sectores, es decir, la capacidad de ser un mercado para el resto de la economía, que actualmente son bajos debido a la baja capacidad de generación de ingreso, pero que tiene un gran potencial por las necesidades de mejoramiento de la capacidad de la unidad productiva y de la familia.

Una gran parte de la producción campesina está dirigida a los bienes salarios, es decir, aquellos que forman la mayor parte de la canasta de obreros y empleados por lo cual el mejoramiento de la capacidad de producción y la eficiencia de la economía campesina contribuiría a reducir los precios de bienes salario y el nivel real de salarios y a mejorar la calidad de vida de la población. El efecto en el resto de la economía sería el aumento de la rentabilidad de las empresas al mantener los precios a niveles de mercado y la porción del gasto en alimentos a niveles que no contribuyeran a la inflación y aumenten la porción del ingreso para otros productos o para el ahorro. Una lógica similar se puede argumentar sobre la calidad de la mano de obra: dado que una parte importante de la mano de obra proviene del sector rural, es conveniente capacitarla para que pueda cumplir eficientemente tanto las actividades del mismo sector como el de otros sectores: buena educación primaria y entrenamiento prepararán a los jóvenes rurales, hombres y mujeres a desempeñarse mejor.

<sup>55</sup> La inflación se convierte en un impuesto para la producción de la economía campesina cuyos precios no pueden ser fijados por el gobierno, a diferencia de lo que hace por ejemplo con el azúcar y otros productos. ... la inflación tiene varias causas algunas creadas por la demanda otras por los costos, algunas asociadas a aumentos en la oferta monetaria, en la reducción del volumen de transacciones físicas... algunas originadas en el sector financiero o en el déficit fiscal. Pero lo que es claro es que la inflación es un impuesto que afecta la redistribución del ingreso en contra de quienes tienen ingresos fijos o no pueden pasar los mayores costos a los consumidores. La inflación puede también frenar los incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión, distorsiona la composición de la inversión y fomentando la inversión especulativa que no es socialmente productiva... Morag, A. *On Taxes and Inflation*, Random House, Nueva York, 1965, p. 142-143.

La lógica en el pasado sobre la producción de alimentos era la de hacerlo principalmente a través de la agricultura comercial, pero debido a la capacidad de persistencia de la economía campesina y a su papel importante en el suministro de alimentos, la lógica actual debe ser modificada para apoyar la actividad de la economía campesina. Uno de los obstáculos principales de la economía campesina es el problema del acceso a los mercados en forma individual y atomizada con los consecuentes aumentos de costos, falta de competencia por falta de empaque, clasificación y de información sobre los mercados. Esto les impide acceder a mercados que podrían ser un potencial para su crecimiento.

En otros documentos de la Misión Rural se han estimado las transferencias del Estado y de los consumidores a algunos productores. Éstas se consideran como el pago excesivo de factores que unos productores o un sector de la sociedad hace a otros debido a políticas discriminatorias, distorsiones del mercado, factores culturales o políticos y en general debido a los factores externos a la unidad de producción y sobre las cuales el productor individual no tiene posibilidad de modificar. El sector campesino es el que menos transferencias recibe, y si bien no hay mediciones, la evidencia indica que ellos transfieren al resto de la economía una parte importante de recursos vía bajos precios de sus productos, altos costos y tasas de interés.

#### ***4. Economía política del campesinado***

Para comprender el papel de la economía campesina en el desarrollo y en la sociedad es necesario enfocarla con visión más amplia y no sólo como un productor más. Ante todo el campesinado existe en la sociedad como un resultado de la base agraria e indígena heredadas. Fue y aún continúa siendo la base sobre la cual se organizan la sociedad y los sistemas de poder local y nacional, y su influencia en el resto de la economía depende del grado de importancia numérica de los campesinos en el conjunto, pero también de sus niveles de ingreso, educativos y culturales y de sus actitudes. El sistema democrático será mejor en la medida en que los campesinos estén mejor organizados y cumpla una actividad económica productiva y sus ingresos y educación sean mejores. Por ello la modificación de su situación actual a nuevas formas de modernización e introducción de otras actividades es crucial no sólo para ellos sino para toda la sociedad. La sociedad y la nación no se democratizarán si mantiene un sector de la población pobre sin acceso a los recursos, a la actividad económica y a la participación política y a la educación. No puede haber progreso para un sector y atraso para otros. Y esto es aplicable a los sectores marginados urbanos que están determinados en gran parte por la situación en el área rural.

El problema central de la sociedad con la economía campesina es que no la ha dotado de recursos para su actividad en el sector rural ni le ha proporcionado empleo productivo en otros sectores de la economía. El estatus económico y político de la tierra, alimentado por políticas macroeconómicas hacen difícil el acceso de los campesinos a la tierra y a los otros factores de producción. Las consecuencias de esto son la violencia como forma normal de vida en casi todas las áreas rurales del país, bajos niveles de participación en la producción y la consecuentes pobreza y bajos niveles de vida. Los efectos nocivos sobre el uso de los recursos naturales provenientes

de la concentración de los recursos productivos tienen costos para la sociedad y la nación que tendrán que ser pagados tarde o temprano.

Paradójicamente las víctimas de esta situación no son la causa de la violencia sino que está dirigida contra ellas; los más pobres de la sociedad rural hacen transferencias de ingresos vía precios y tasas de interés y son los que menores recursos públicos reciben. Esto hace que las oportunidades de avance en área rural sean precarias y peligrosas que generan migración a ciudades que tampoco ofrecen empleo suficiente. Los problemas de crecimiento de las ciudades se deben en gran parte a la migración rural urbana que fue muy fuerte en el pasado, pero estos sectores marginados de las ciudades siguen creciendo autoalimentados por su propia población, pero aún reciben porciones importantes del sector rural.

Hay la idea generalizada de que si el resto de la economía pudiera absorber la mano de obra a niveles de salario adecuados el número de campesinos sería menor y la economía estaría mejor. Pero aun en una economía desarrollada, con los otros sectores absorbiendo la mayor parte de la mano de obra del país, se necesitarán campesinos porque la sociedad debe desempeñar nuevas funciones y ofrecer nuevos productos que los habitantes rurales desempeñarán mejor. Tampoco se puede generalizar la idea de que el crecimiento de la economía se puede basar sólo en la expansión de las exportaciones y que bastará tener unidades de producción grandes, modernas y eficientes; el mercado interno es indispensable para el crecimiento armónico.

La sociedad y la nación no se pueden construir con medidas y situaciones donde hay falta de ética y equidad auspiciadas y profundizadas con medidas de política macroeconómica que introducen distorsiones en la asignación de recursos que afectan la eficiencia del conjunto de la economía y no son éticas e introducen mecanismos que van contra la equidad. El desarrollo económico y el crecimiento económico requieren en el capitalismo de un mínimo de democracia y de equidad y ésta debe cumplirse en los sectores rurales de la sociedad.

Creer y aumentar la producción es básicamente una acción técnica y de organización, distribuir los frutos del crecimiento es una acción y decisión política. No puede haber desarrollo sin crecimiento pero puede haber crecimiento sin desarrollo. Creer es producir más bienes materiales que los que se producían antes, si no se crece la cantidad de bienes en poder de las personas es menor debido al crecimiento de la población, aun sin contar que la mayoría de las personas quieren cada vez tener más o mejor. El desarrollo implica que la distribución de los beneficios del crecimiento se haga con criterios más allá de los criterios de inversión y de lo económico.

Adicionalmente a las leyes del crecimiento y del desarrollo ha aparecido en los últimos años el principio de ética social y ética política. Ya no es social ni políticamente aceptable que mientras unos están bien otros estén mal, este es el principal logro de la revolución originada por el capitalismo y por ende de la democracia. En el feudalismo y las ciudades-Estado era aceptado que los nobles y ricos tuvieran bienestar en exceso mientras que el pueblo carecía de lo más mínimo, y antes, que generaciones trabajaran sólo para que quienes las gobernaban tuvieran una tumba que los perpetuara. En tiempos de la revolución industrial era válido pagar bajos salarios con jornadas de 18 horas de trabajo. Ya no es bien recibido que la gente no tenga empleo ni pueda tener suficiente ingreso para sus necesidades.

Adicionalmente, en los últimos 30 años se ha introducido el concepto de que no se puede destruir los recursos naturales. También se ha introducido el criterio de que no se debe abusar del poder económico o político en contra de otros individuos, de las empresas, de la sociedad o que afecte el futuro desarrollo de la capacidad de producción y de desarrollo tecnológico. En el desarrollo del capitalismo es esencial la igualdad de oportunidad para todos, ricos o pobres, ignorantes o sabios. Por todo esto el político o el economista no puede evitar pensar en términos de ética y de eficiencia social, y no sólo de eficiencia económica y el beneficio para unos pocos en detrimento de la mayoría.

Como todo sistema –social o biológico– el capitalismo tiene sus propias contradicciones, las más recientes: la que fue y es su gran impulsor, su gran capacidad para generar producción de bienes se ha convertido en un problema: hay más capacidad de producción que de demanda, y hay más fuerza de trabajo disponible que la que puede ser empleada. Por ello ahora y en el futuro el problema es el acceso a los mercados. Disponer de un mercado amplio es un recurso social y económico, como disponer de minas de oro o de diamantes. Actualmente quien pone las condiciones no es el que dispone de los recursos sino el que dispone del mercado. El bien escaso, el bien definitivo del crecimiento es la disponibilidad de los mercados.

### ***5. Las opciones de la economía campesina en el desarrollo económico***

En la mayoría de los casos las políticas y programas dirigidos a los campesinos han sido diseñados y aplicados con criterios justicialistas y de inversión social: aliviar los efectos negativos del crecimiento en los sectores menos favorecidos de la población. Este enfoque-criterio tiene varias consecuencias perversas: clientelismo, dependencia política, manejo burocrático, cubrimiento marginal de los programas e ineficiencias en la operación de las instituciones y de los productores. Pero lo más grave del criterio asistencial es que los recursos del Estado nunca serán suficientes para atender adecuadamente estas necesidades. La forma más adecuada y racional desde el punto de vista del desarrollo económico es crear la capacidad y la oportunidad a cada uno para que genere sus propios ingresos y con ello resuelva sus necesidades. Esto equivale a diseñar las políticas adecuadas para que los campesinos tengan su propia actividad, para que su productividad marginal no sea igual a cero y puedan producir y competir en forma eficiente en el mercado.



# **ESTRATEGIA PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

## **A. Estrategia general**

La estrategia está dirigida a vincular a los campesinos y a los pequeños productores al desarrollo a través de la producción, comercialización y la prestación de servicios rurales estableciendo políticas y reglas de juego para que puedan competir en los mercados, y tengan acceso en condiciones no discriminatorias a los recursos productivos de tierra, financiación, tecnología y organización. Es decir, que el precio de los factores de producción, los servicios y la comercialización estén de acuerdo con precios de mercado acordes con su aporte a la agregación de valor y los pequeños productores accedan a ellos en igualdad de condiciones que los otros sectores de la economía, teniendo en cuenta sus condiciones especiales y que a su vez a los pequeños productores les sea reconocido el conjunto del valor agregado generado sin que se les despoje de excedentes por factores políticos o culturales.

El impulso de estas actividades participará en forma importante inversión e iniciativa privadas de grandes y pequeños productores, promovida a su vez por tasas de rentabilidad, seguridad y reducción del riesgo de sus inversiones debidas a mercados en demanda creciente tanto domésticos como de exportación. La introducción de factores favorables a la inversión hará que la producción sea competitiva en los mercados domésticos e internacionales y se creará el ambiente para canalizar el ahorro privado hacia estas inversiones. El Estado deberá tomar las medidas de política macroeconómica que aseguren que la actividad privada pueda utilizar los recursos eficientemente y pueda acceder a los mercados a través de adecuadas tasas de interés, suficiente financiación y disponibilidad de información y tecnología.

El papel del Estado será el de catalizador, orientador, promotor y complementador de la inversión y producción privadas a través de la creación del ambiente de inversión adecuado, de la canalización de recursos públicos para facilitar la iniciación y operación de la actividad privada. Las áreas de política macroeconómica, inversión y acciones prioritarias del Estado para impulsar la actividad privada serán tratados a continuación.

La financiación de las actividades propuestas dependerá en gran parte de los mismos productores privados, sin embargo, será necesario disponer de fondos públicos para financiar las actividades catalizadoras de la acción privada o que requieren impulsarlas para su iniciación. El total y los montos de fondos nuevos requeridos son relativamente bajos comparados con los fondos privados que se pondrán en acción para la ejecución de las recomendaciones propuestas. Varias de las actividades están

contempladas en los gastos actuales del Estado y bastará sólo con redireccionarlos o darles la eficacia requeridas, en especial a los fondos de transferencia a los municipios. La política macroeconómica reducirá el costo de la tierra, sin embargo, el programa de reforma agraria requerirá recursos considerables especialmente en los años iniciales mientras la política macroeconómica y monetaria surta efecto en los precios de los factores.

## **B. Estrategias específicas**

### ***1. Acceso a la tierra como factor de producción. Reforma Agraria***

El acceso a la tierra como factor de producción debe estar acompañado de políticas macroeconómicas para que la tierra no sea un factor de acumulación de valor y por tanto se trance en el mercado a su precio como factor de producción y no como bien de valorización y de atesoramiento, los cuales han hecho que el precio de la tierra en Colombia sea uno de los más altos del mundo, que afecta no sólo a los campesinos y a los pequeños productores sino a toda la agricultura de mayor escala y aun a la construcción urbana.

Las políticas macroeconómicas estarán dirigidas a que el precio de la tierra refleje su valor como factor de producción y tengan oferta real en el mercado, y consistirán básicamente en reducir la inflación, lo cual implica reducir el déficit fiscal y disciplina en el gasto público, aumentar los impuestos prediales sobre tierras y establecer tasas más altas para las que no están en producción o adecuado uso y anular, a través de impuestos, las ganancias por plusvalías extraordinarias o debidas al conjunto de la sociedad como obras y crecimiento de la economía. Estas medidas deberán complementarse con políticas monetarias para reducir las tasas de interés, como se indica más adelante, las cuales son aparentemente contradictorias. Simultáneamente a estas medidas se deben fomentar otras formas de ahorro y acumulación como la compra de acciones y aun reducir impuestos para las inversiones productivas o de bolsa. Podría considerarse la posibilidad de establecer un incentivo tributario para los dineros provenientes de venta de tierras o de la dedicación a fines conservacionistas que se dediquen a inversiones productivas y de compra de papeles de bolsa no especulativa.

Sin embargo, estas medidas no serán fácilmente establecidas, a pesar de que son necesarias no sólo para el sector rural sino para activar toda la economía y el sector productivo, frente a las actividades financieras y de comercio. La política monetaria del futuro tendrá que estar dirigida a fomentar más el aparato productivo y de inversión, el mundo real de la economía, frente a los sectores financieros, de comercio y de servicios blandos. Dado que la inflación, las altas tasas de interés y la especulación con la tierra actualmente favorecen a sectores importantes de la sociedad, habrá oposición a tales medidas y su formulación e implementación serán políticamente muy difíciles.

Si bien se espera que estas medidas macroeconómicas restablezcan la proporción de los precios de los factores de producción, de los bienes y mercancías, lo cual beneficiará toda la actividad económica, se debe esperar oposición de los sectores que perderán los beneficios actuales en el corto plazo, los cuales tienen importante poder

político. Por ello, el conjunto de medidas de reordenamiento económico deberán estar acompañadas de beneficios de corto plazo para estos sectores y para los nuevos que se acojan a la nueva política macroeconómica y monetaria.

Las medidas de política macroeconómica ampliarán y sanearán el mercado de tierras aumentando la oferta y fijando sus precios al nivel de factor de producción. Si la tierra ya no es más un medio de acumulación y de enriquecimiento por sí misma, la tierra ya no tendrá la connotación económica y de estatus que actualmente tiene. Esto facilitará la reforma agraria desde el punto de vista político y económico. Igualmente, reducirá la demanda por tierra, pues la solicitará solamente quien la vaya a utilizar como factor de producción.

Estas políticas macroeconómicas harán que la oferta de tierra sea suficiente no sólo en cantidad sino en calidad y a precios reales de mercado. Sin embargo, dado que la implementación de estas políticas macroeconómicas y monetarias tomarán tiempo, así como su efecto total sobre la economía y la sociedad, la estrategia de acceso a la tierra contempla también acciones de reforma agraria integral en los casos que sea necesario y conveniente para lograr los objetivos que se proponen con la estrategia general.

Habrà un período de transición donde será necesario establecer programas integrales de reforma agraria utilizando los mecanismos legales a disposición, lo cual incluye la introducción generalizada de la expropiación por vía administrativa y la extinción de dominio de tierras inadecuadamente explotadas de acuerdo con la calidad de los suelos. Igualmente requerirá reformar la ley de extinción de dominio sobre tierras recuperadas del narcotráfico en lo referente a que sean destinadas principalmente a fines de reforma agraria y preferencialmente para los campesinos de la región y no sólo para desplazados, a los cuales se les debe garantizar el retorno a sus regiones y la devolución de las parcelas que abandonaron, cualquiera que fuera la forma de tenencia que tuvieran. En la nueva legislación de tierras será necesario ampliar y precisar más los beneficios y derechos para las mujeres en igualdad de condiciones que para los hombres. La legislación colombiana deberá introducir claramente las limitaciones a la propiedad absoluta de la tierra y a los recursos naturales.

## ***2. Adecuada financiación y tasas de interés***

Las tasas de interés deben estar acordes con la naturaleza de la actividad, el tiempo de rotación y el riesgo de la financiación. Este criterio es fundamental para el sector agropecuario y para el conjunto de la economía. Las medidas de política macroeconómica mencionadas antes deberán producir tasas de interés reales cercanas a las nominales de modo que el costo del dinero esté más relacionado con su participación en la producción y con la rentabilidad de la actividad económica agropecuaria, que con otras actividades especulativas o de ciclos de rotación más cortos y de menor riesgo.

Las medidas macroeconómicas deberán estar acompañadas con medidas monetarias dirigidas a la financiación, el papel de motor de la economía. Para ello la inflación deberá ser reducida a niveles dados sólo por lo necesario para el crecimiento.

El Banco de la República deberá establecer normas para que la tasa del crédito se establezca según el riesgo, la naturaleza de la actividad y su período de rotación y se preocupe menos por las variaciones de corto plazo<sup>36</sup>. La tasa de interés no puede ser la misma para el comercio, con menor riesgo y períodos de rotación cortos, que para la agricultura o la construcción de infraestructura.

Otra medida muy importante es la relacionada con abolir la introducción de medidas de política económica que privilegian arbitrariamente a ciertos sectores. Por ejemplo, la medida de dar condiciones especiales al ahorro y a la inversión destinados a la construcción introduce ineficiencias e inequidades al sistema de conjunto. En política económica adecuada las reglamentaciones especiales para determinados sectores sólo deben referirse a las particularidades de cada uno en cuanto al riesgo, naturaleza y período de rotación. Por ejemplo, la tasa de interés para vivienda respaldada por garantía hipotecaria sobre un inmueble, a largo plazo y con un mínimo de riesgo para la institución financiera, debe ser sustancialmente inferior a la tasa de interés para financiar actividades comerciales de mayor tasa de retorno y de menores tiempos de rotación. Consideraciones similares deben hacerse al financiar actividades e infraestructura agropecuarias y de conservación de recursos naturales.

Medidas como el UPAC donde se favorece la captación de ahorro para determinadas actividades tiene el defecto de introducir distorsiones al sistema de inversión y de asignación de recursos, encarece al mismo sector y resta capacidad de financiación a otros sectores, tal como se ha visto en Colombia. Estas arbitrariedades contrarias a la naturaleza de la actividad a financiar, afectan el equilibrio de las actividades de desarrollo e introduce ineficiencias. Si bien en Colombia existen diferencias en las tasas de interés dependiendo de la actividad, deben ampliarse estas diferencias y eliminar los tratamientos especiales de política como en el caso de la construcción. Esto liberaría recursos para financiar otras actividades productivas rentables.

Las consideraciones sobre la política monetaria y la tasa de interés puede ser muy polémico en Colombia dado que se basa en concepciones económicas y radicalmente diferentes. Por una parte la creencia de que el dinero es un bien con el cual se puede especular a nivel del conjunto de la economía y cuyo precio es la tasa de interés, el cual dependerá enteramente de la oferta y demanda del dinero. La otra concepción considera que el dinero, si bien tiene un costo que es la tasa de interés, su función principal es la de servir de catalizador e impulsor de la economía en su conjunto, y que la tasa de interés debe estar determinada por la tasa de ganancia de cada actividad que se financia. Detrás de esta argumentación se encuentra la creencia de que las tasas de ganancia son iguales para todas las ramas de la economía. Si bien en libre movilidad de factores y capitales estas tasas deben tender a ser iguales, en la práctica nunca lo son porque tan pronto se igualan se introducen mecanismos que las hacen diferentes. Hay una gran controversia entre los economistas neoclásicos y la teoría económica clásica sobre estos puntos.

<sup>36</sup> Sobre el papel decisivo del Banco Central en el crecimiento económico hay una enorme literatura de cómo debe actuar y qué no debe hacer. Ver por ejemplo: Leijonhufvud, Axel, 1968. *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes. A Study in Monetary Theory*. Oxford University Press, Londres, pequeño productor. 429.

### **3. Acceso a otros factores productivos**

Criterios similares de no distorsión de los precios y oferta adecuada con base en la demanda guiarán el suministro y acceso a otros recursos y factores productivos como el agua y obras de infraestructura, la asistencia técnica y la investigación para resolver los problemas de la producción e introducir nuevos productos, la organización para la producción y la comercialización. El fomento y los incentivos a las formas de asociación para aumentar la capacidad de competencia con base en la mejor organización y las economías de escala deben ser parte central del acceso a los otros factores productivos.

El acceso a otros factores productivos tiene que ver con los precios y el suministro en el lugar adecuado y en forma oportuna. Cumplir con este objetivo plantea la necesidad de fortalecer una red privada de comercio que en general existe hoy en Colombia y que no es necesario que se haga a través de organizaciones estatales como ocurrió con el Idema o la Caja Agraria, sino que se apoye en la organización de cooperativas y otras formas asociativas campesinas que puedan poner en condiciones de competir a los pequeños productores y eliminen intermediaciones innecesarias. La red privada —y de las formas de asociación— será viable y competitiva en la medida que haya demanda suficiente, lo cual se espera con la mayor actividad económica de los pequeños productores y de la economía campesina en general que resultará de las medidas establecidas.

### **4. Acceso a los mercados y seguridad alimentaria**

El problema del mundo actual, y de la agricultura colombiana, incluyendo la de los campesinos y de los pequeños productores es su exceso de capacidad de producción con respecto a la demanda. Por ello, no es suficiente con disponer de adecuado acceso a los factores de producción, al crédito y a la asistencia técnica: será necesario asegurar también el adecuado acceso a los mercados como un derecho, en igualdad de competencia con otros proveedores nacionales o internacionales. El acceso a los mercados se hará sin políticas discriminatorias y aplicando iguales criterios en la concurrencia de los productores nacionales y en las importaciones, éstas se realizarán en las mismas condiciones y se tendrán en cuenta los subsidios directos o indirectos que afectan el precio de importación, y se harán sólo cuando la producción nacional no sea competitiva en términos de igualdad o cuando no haya capacidad o condiciones para producir el bien importado.

Ante la sobre-oferta mundial de productos el derecho al acceso a los mercados en igualdad de competencia con otros productores está íntimamente relacionado con el derecho al trabajo productivo y a la generación de ingresos que deben ser objetivos del Estado. Con este criterio se debe valorar la importancia política de tener una seguridad alimentaria nacional, sustentada por una producción nacional suficiente para no dejar al país sometido a la dependencia del exterior en materia alimentaria y a las fluctuaciones de precios o a la escasez temporal. Reducir las importaciones como una forma de generar empleo e ingresos a la población rural con la premisa de que su producción se hará a costos competitivos en el mercado internacional y que el apoyo a la producción nacional dará a los productores la oportunidad de eliminar, en la mayoría de los casos, la falta de eficiencia y de capacidad de competencia con otros productores nacionales o internacionales.



## **PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

Las propuestas de solución se han agrupado en dos categorías por el grado de complejidad de su aplicación: uno compuesto por un conjunto de menor grado de complejidad para ponerla en acción o que pueden tener diferente profundidad de acciones dentro de una misma propuesta, y un segundo grupo de mayor complejidad. Igualmente se han clasificado las propuestas por el grado de cobertura, las de tipo general que cubren a toda la economía campesina y aun afectan a la agricultura comercial como reforma agraria, financiación y tasas de interés, educación e información y organización institucional y las relacionadas con la producción y la generación de ingresos.

### **A. Visión futura de la agricultura**

En la visión futura de la agricultura y del sector rural de Colombia se conciben diversos sistemas de producción conviviendo y produciendo en forma eficiente cada uno en su nicho productivo por las condiciones ecológicas especiales y en su nicho de mercado por su capacidad de competencia. Todos participando en la actividad productiva y de abastecimiento con reglas de juego externas a la unidad productiva no discriminatorias ni dando privilegios a ciertos productores o a ciertos sectores de la economía y de la sociedad. Habrá entonces políticas y medidas macroeconómicas que no crean distorsiones de precios ni en los mercados, que no promoverán transferencias de recursos de un sector a otro, pero sí el retorno a su origen de los excedentes extraídos por otros sectores y donde los factores de producción incluyendo el precio de la tierra y del dinero (tasa de interés) están relacionados con el nivel de utilidades y de riesgo de la producción. Las reglas de juego en los mercados, en la disponibilidad de información y de acceso serán igualadas para todos los productores mediante mecanismos dispuestos para tal efecto. Lo mismo pasará con la disponibilidad, difusión y acceso a la tecnología y a los métodos de producción.

La visión futura será la de una economía multimodal: por una parte, una agricultura comercial de grandes unidades empresariales, produciendo en forma eficiente sin subsidios especiales de parte del Estado, sin distorsiones de precios que oculten su ineficiencia. Paralelo a ella estará el sector de pequeños productores y economía campesina, produciendo con acceso adecuado y equitativo a los factores de producción. Cada uno de los sectores se orienta a segmentos de mercado con productos para los cuales es más eficiente que el otro. Otro sector será el indígena y de las comunidades negras o raizales cuyo aporte cultural, político y ambiental se articulará con su propia visión económica y formas de producción.

A pesar de la diferenciación de sectores, en muchos casos la producción será combinada y habrá alianzas estratégicas entre productores comerciales y pequeños productores, entre pequeños productores de la agroindustria y la comercialización organizada, tanto para el mercado nacional como para la exportación para abastecer mercados especiales donde tal combinación y alianza estratégica mejora la eficiencia y la capacidad de competencia. Por ejemplo, alianzas de pequeños productores para el abastecimiento de producto y garantía de mano de obra adecuada para una determinada agroindustria. Otras veces se desarrollarán programas conjuntos de campesinos e indígenas coordinados en la generación de infraestructura, producción y defensa del ambiente y los ecosistemas, en alianza con sectores y entidades nacionales e internacionales.

Como en la actualidad, la población rural y la economía campesina no estarán dedicadas enteramente a la producción agropecuaria. La generación de ingresos de los pequeños productores estará relacionada con la agroindustria de gran o de pequeña escala, estará vinculada a la conservación de los recursos naturales, con mejores oportunidades de uso racional y eficiente de los recursos naturales y de las oportunidades que brindan los mercados. Una población con mayor calidad de vida y convirtiéndose en un mercado importante para el resto de la economía, con mayor capacitación y mayor capacidad de participación en la economía y en la orientación de la sociedad como ciudadano.

Por último, la agricultura se hará con tecnologías sostenibles que no degraden los recursos naturales y que por el contrario los mejoren en su capacidad. Además de estas tecnologías sostenibles se invertirá en infraestructura especialmente en lo relacionado con la conservación y utilización de las aguas. El sector rural colombiano asentará su actividad agropecuaria en los terrenos técnicamente aptos para ello, la población rural, además de las actividades productivas agropecuarias y rurales que actualmente desarrolla, estará dedicada a la conservación y mejoramiento de los recursos naturales, lo cual le generará empleo e ingresos adicionales, contribuyendo a la sostenibilidad de todo el sistema.

## **B. Las condiciones específicas de la economía campesina**

Los programas productivos y de generación de ingresos dirigidas a los campesinos tienen que estar basados en los principios generales del mercado pero teniendo en cuenta sus condiciones y ventajas específicas como productores. Varios estudios ofrecen evidencia empírica sobre las condiciones especiales y el potencial de la producción campesina. Las características y ventajas enunciadas son:

1. Disponibilidad de mano de obra y capacidad de absorber bajas en precios y flujos de caja diferentes a los que afronta un productor cuya mano de obra es principalmente asalariada;
2. Capacidad de respuesta a aumentos rápidos en la producción y a la variación de los productos demandados, como respuesta a aumentos de precios, aunque en cantidades limitadas dados los recursos limitados a los que tiene acceso;
3. Capacidad para suministrar productos frescos en pequeñas cantidades pero con frecuencias regulares, lo cual les da además capacidad para adoptar nuevos productos que pueden ser demandados en pequeños volúmenes;

4. Ventaja donde mano de obra sea remunerada a través de la venta del producto, o sea donde el salario no sea pagado basado en la jornada de trabajo sino en la venta del producto. Esto le da capacidad de resistir a fluctuaciones y bajas de precios y mantener la producción aun en condiciones donde a otros productores que pagan salarios, les sería imposible competir;
5. Ventaja donde el producto no pueda ser producido en forma mecanizada y requiera manipulación con abundante mano de obra;
6. Ventaja por localización, en donde la presencia geográfica sea parte del trabajo, lo cual crea ventaja para la producción como para la comercialización y la conservación de los recursos naturales;
7. Los campesinos pueden abastecer pequeños mercados como actualmente lo hacen donde las distancias o costos de transporte no lo hacen rentable a otros productores distantes;
8. Capacidad de movilizarse geográficamente para producir en el lugar donde el mercado demanda. Esta capacidad ha permitido la colonización, la producción para el mercado mundial y la utilización de la mano de obra familiar en una estrategia combinada de localización.

### **C. Soluciones de tipo general**

Las soluciones propuestas están dirigidas a establecer programas que abran posibilidades empresariales a los más pobres. Sin embargo, la conversión del campesino en empresario no debe tener sólo un carácter individual o marginal porque simplemente reforzaría la existencia de segmentos de élite dentro de la sociedad rural. Se requieren modificaciones macro para permitir una transformación masiva de la situación del campesinado. Los puntos principales de carácter general para lograr este objetivo son:

#### **1. Reforma Agraria**

Como se ha mostrado en otras secciones, la concentración de la tierra y especialmente lo inapropiado de su intensidad y uso, y que su propiedad no está orientada por su valor como factor de producción sino como fuente de acumulación y de protección del patrimonio, generando precios elevados de la tierra y de su renta, tiene efectos económicos no sólo en su concentración sino en la eficiencia económica de toda la agricultura.

La concentración de la tierra y su inadecuado uso han tenido efectos negativos en el desarrollo regional social y económico, una visión por grandes regiones del país muestran una estrecha relación entre la concentración de la tierra, por ejemplo en la costa Atlántica, y el bajo desarrollo económico de la región. Por ello las medidas macroeconómicas deberán aumentar la oferta barata de tierra de buena calidad y hacer que su precio sea el de un factor de producción y no el de una fuente de acumulación de valor y de aumento de patrimonio por acciones diferentes a la actividad económica del propietario.

Dentro de los objetivos generales del desarrollo la reforma agraria no es vista sólo como una estrategia de redistribución de activos sino principalmente como una

redistribución de los factores de producción entre productores con capacidad actual o potencial de darle adecuado uso. En la aplicación de la reforma agraria es claro que deberá primar el interés macro y de la sociedad versus el interés particular del propietario y del terrateniente.

Los conflictos de intereses resultantes de este criterio se resolverán dando a los actuales propietarios las garantías suficientes para compensarlos de la pérdida, mediante el pago a los nuevos precios de mercado. Igualmente la reforma agraria no se aplicará sólo en el caso de la redistribución de los factores de producción sino en los casos donde afecte la adecuada utilización de los recursos naturales, como por ejemplo, cuando se estén utilizando tierras para agricultura o ganadería cuando su correcto uso debe ser el forestal. Esto deberá aplicarse para propiedades grandes como para pequeñas, es decir, que un pequeño productor debiera modificar el uso o ser reubicado en sitios donde no cause daño a los recursos.

La utilización del derecho constitucional de expropiar por vía administrativa deberá ser utilizada para acelerar estos procesos, puesto que las tierras aptas para agricultura están siendo desperdiciadas y las unidades campesinas podrían trasladarse con gran beneficio de parcelas de aptitud forestal a suelos de aptitud agrícola. Por ejemplo, gran cantidad de campesinos que en zonas de colonización tienen cultivos ilícitos, así como minifundistas de laderas erosionadas o erosionables requieren ser reubicados en tierras agrícolas planas que actualmente están desperdiciadas, dedicadas a ganadería extensiva.

La reforma agraria estará basada en tres grandes fuentes de disponibilidad de tierra:

1. Tierras ofrecidas al mercado por productores con base en la liberación del mercado de tierras como resultado de las políticas macroeconómicas enumeradas;
2. Destinar la parte de las tierras agrícolas que hoy se utilizan en ganadería extensiva a programas de reforma agraria, estimadas en 5 millones de hectáreas, y
3. Destinar la mayor parte de las tierras de extinción de dominio por enriquecimiento ilícito a programas de reforma agraria para los campesinos de la misma región y sólo cuando no sea posible o aconsejable o técnicamente viable el retorno o cuando la población demandante localmente no sea suficiente, también para los desplazados o para los programas de reubicación.

La reforma agraria será integral, es decir, que además de la dotación de la tierra como factor de producción estará acompañada de asistencia técnica, crédito de producción, organización de la comercialización y dotación de infraestructura. Para lograr la integralidad es conveniente propiciar la concentración de las acciones en comarcas o regiones donde puedan convenirse planes de desarrollo local, en mecanismos participativos como audiencias públicas, de manera que la reforma agraria se ejecute como parte de un plan integral de desarrollo local. En vez de la repartición aislada de pequeñas fincas que impide una racionalidad en la prestación de servicios al campesino y en la utilización de los recursos productivos en escalas adecuadas, se concentrarán acciones zonales.

La reforma agraria no deberá verse principalmente como una limitación al tamaño de la propiedad sino como la dotación de este factor de producción a todos los que en forma eficiente puedan utilizarla y competir en los mercados sin subsidios o intervenciones posteriores por parte del Estado. Igualmente la reforma agraria servirá para regular el uso apropiado de la tierra. Es decir, podrá haber extensiones de terreno de cualquier tamaño en la medida en que sea utilizado en forma eficiente y apropiada y no se introducirán limitaciones al tamaño de las propiedades.

Independientemente de su tamaño no habrá tierras ineficiente o inapropiadamente utilizadas, una gran propiedad con tierras agrícolas dedicadas a la ganadería extensiva deberá utilizarlas en agricultura o en ganadería intensiva o venderlas para que otros productores les den el apropiado uso. Una pequeña propiedad ineficiente o haciendo agricultura donde el uso apropiado es el bosque, deberá dedicarse a tal fin o ser trasladado a tierras de uso agrícola para lo cual puede participar en los programas de conservación de los recursos naturales que se describen más adelante y en otros documentos de la Misión.

## *2. Un plan urgente de reforma agraria*

Ante todo se debe aclarar que la reforma agraria no es necesaria sólo para dotar de tierra a los pequeños productores sin tierra, sino también para el desarrollo de toda la agricultura. Frente a la realidad del acelerado proceso de concentración de la propiedad de la tierra ocurrido en los últimos catorce años y la reducción del 77% del área sembrada de las grandes propiedades, se requiere un plan mínimo urgente de reforma agraria. Ya no se puede seguir argumentando que las grandes propiedades estaban modernizando el campo colombiano, pues lo que es evidente es el papel especulativo de la concentración de la propiedad de las tierras estratégicamente situadas. Modificar este papel especulativo con la tierra es un prerrequisito para la transición económica y tecnológica que requiere el campo colombiano. Para lograr este objetivo se han propuesto dos métodos:

1. La reforma agraria integral y en forma amplia, y
2. La imposición de un sistema tributario que castigue la acumulación improductiva de la tierra y permita al Estado recuperar la valorización que generan en los predios su intervención y la de la sociedad.

La segunda propuesta figura en la historia de Colombia desde hace muchos años y más recientemente por economistas como Hernán Echavarría Olózaga. Fue aplicada en Chile por el gobierno del general Pinochet, después de que decretó la contrarreforma agraria y como medio para evitar el resurgimiento del latifundio improductivo y lograr la orientación de la propiedad rural hacia la producción empresarial eficiente. En Guatemala se aprobó, tras los acuerdos de paz, una ley en el mismo sentido, pero los grandes propietarios lograron que la Corte Suprema la declarara inconstitucional en tanto que los asesores chilenos que la diseñaron, fueron acusados de ser comunistas.

Si en Chile se pudo aplicar la ley es porque la reforma agraria ya había quebrado la estructura latifundista durante los gobiernos de Eduardo Frei (padre) y Allende. Esta sistema tributario predial, adecuado al gran capital y a la gran empresa, existe en

Estados Unidos y Europa también sobre la base de la inexistencia o ruptura del poder del latifundio. En cambio, si en Guatemala no se ha podido imponer es porque existe intacto el poder de los latifundistas, que han logrado impedir la aplicación de las nuevas normas prediales. Y porque prima el interés particular sobre el desarrollo del país.

En Colombia, como en el resto de países, no puede tener éxito una reforma de la tributación predial, si no se rompe primero la estructura del latifundio improductivo y de la nueva acumulación especulativa de la tierra. El poder político de los gamonales impide toda racionalización tributaria. Es así como los estudios realizados demuestran que la evasión del impuesto predial actual es directamente proporcional al tamaño y precio comercial de los predios. Por consiguiente antes de aprobar, y especialmente antes de aplicar efectivamente una ley de racionalización del impuesto predial, debe hacerse reforma agraria.

### *3. Estrategia, métodos y programas de reforma agraria*

En la actualidad, bajo la vigencia de la Ley 160 de 1994, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria Incora, desarrolla siete tipos de programas:

1. Mercado subsidiado: entrega de un subsidio para compra de predios en negociación voluntaria.
2. Adquisición directa de predios por el Incora para desplazados por la violencia, colombianos deportados de otros países u otros programas especiales del gobierno.
3. Adquisición de predios y mejoras para comunidades indígenas.
4. Constitución y ampliación de Resguardos indígenas en predios considerados baldíos.
5. Titulación de baldíos a colonos.
6. Reservas campesinas.
7. Titulación colectiva a comunidades negras.

El programa más importante de la Ley 160 fue el mercado subsidiado con venta voluntaria. Se esperaba que el mercado podía substituir la intervención del Estado para redistribuir la tierra. En la medida en que los precios de mercado en Colombia están muy por encima de la rentabilidad del predio, el subsidio permitiría el pago de una suma equivalente a sólo el 30% del precio comercial, que sería costeable con las utilidades generadas por el predio. Sin embargo, hasta ahora este programa redistributivo de la propiedad ha sido un fracaso; las cifras del catastro muestran que el proceso de concentración de propiedad se centra en los predios mayores de 500 ha. que han pasado de tener el 32.59% de la tierra a dominar el 44.99% en un lapso de sólo 13 años.

Si se detalla la información encontramos que los predios de más de 2.000 ha. son los que han concentrado la mayor parte de la tierra. Sin embargo, no es en estos intervalos donde se concentra el programa de mercado. Los predios adquiridos por Incora entre 1995 y 1997 tenían en promedio 211 ha. Es decir, el programa de subsidios no sirve para que los campesinos adquieran los predios más grandes, ni los mejores, ni mucho menos los que tienen perspectivas de valorización. Está sirviendo para que

algunos medianos propietarios vendan a unos pocos campesinos. En realidad de la oferta de estos predios, que llega a 1.141.313 ha. sólo se puede atender al año el 3.7%. De 1.547.676 familias que según la encuesta de hogares del DANE están interesadas en adquirir tierra, sólo conocen el programa 356.957 y de ellas sólo están inscritas 38.451 familias y de estos solicitantes se atendió en 1997 sólo el 8%.

**Tabla 12**  
CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA POR TAMAÑOS DE PREDIOS ENTRE  
1984 A 1997

0 < 100	39,96	34,47
100 a 500	27,46	20,54
> 500	32,59	44,99
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Claudia Rincón, *op. cit.*

Esto lo podemos considerar como una pequeña incidencia en un segmento del mercado, es decir el de ofertas de los medianos propietarios, generalmente empresarios arruinados por la apertura económica. De acuerdo con los datos de las encuestas agropecuarias es posible pensar que recientemente este es el mercado con mayor oferta y según estos mismos datos y los del catastro, podemos observar que estas tierras están siendo adquiridas por propietarios más grandes, aunque ante la oferta desbordada que registra el Incora, es obvio que los grandes propietarios han adquirido sólo las mejores tierras, especialmente aquellas que tienen perspectivas de valorización, ubicadas cerca de proyectos viales o también petroleros, mineros o hidroeléctricos. Lo que los grandes no compran se ofrece al Incora. Es decir, se está subsidiando un mercado de saldos o restos, aunque en una proporción marginal. De todos modos debe reconocerse que los pocos campesinos beneficiarios no podrían acceder a la tierra si no fuera por el subsidio.

Pero hay problemas graves. Primero, la demanda es de todos modos mucho más grande que la oferta y no lo es más por falta de información. La selección de los beneficiarios es difícil, pues la mayoría de solicitantes necesita la tierra y sabe cultivarla. Como la oferta es todavía mayor, proliferan las presiones políticas y de otra índole para poder vender una cantidad de predios a sabiendas de que menos del 4% será adquirido. Estas presiones se reflejan sobre la selección de los beneficiarios en las áreas donde están ubicados predios cuyos propietarios tienen mayor influencia política u otros instrumentos de presión. Sólo si se sortearan los grupos de beneficiarios favorecidos podría garantizar un procedimiento transparente y equitativo de selección. De lo contrario, por más tecnicismos que se usen, sólo se multiplicarán los costos de la selección y se desplazaría de la burocracia a la tecnocracia el centro de decisión y el destino de las presiones. Para completar, la tecnocracia tiende a un proceso inequitativo

que quita cualquier viso progresivo al programa: busca seleccionar campesinos de muñequero, con elevado nivel relativo de educación formal y prerrequisitos que sólo tienen campesinos acomodados.

Si se aceptan los criterios técnicos de selección del pequeño número de familias beneficiarias, se trataría de generar una élite de campesinos empleadores. En otros países donde tal tipo de políticas se ha aplicado (Rusia de principios de siglo y Chile de final de siglo), se generó así un pequeño número de gente exitosa, agente del sistema en el sector rural, pero que no resolvió el problema de la mayoría de la población que necesitaba tierra y que tampoco constituyó un gran impulso a la modernización de la producción agraria. Sin embargo, los datos del Censo de Población de 1993 y las encuestas agropecuarias demuestran que en Colombia los pequeños empresarios son el sector más amenazado por el entorno macroeconómico y por la forma como se ha abordado la internacionalización de la economía. Por ejemplo, en Túquerres, al lado de una finca estable entregada a campesinos, encontramos unos agrónomos quebrados cuyo predio está siendo cultivado exitosamente por un grupo indígena.

Es decir, en las condiciones del sector agropecuario colombiano no es viable, o sólo en contadas excepciones, la política de generar pequeños empresarios sin modificar las condiciones que impiden que los pequeños empresarios tengan éxito. Esas condiciones son cinco:

1. La concentración de la propiedad de las tierras aptas para la agricultura;
2. La especulación con la tierra y su precio;
3. El uso de 5 millones de hectáreas aptas para agricultura en ganadería extensiva y como contraparte el cultivo de miles de ha. de tierras no aptas para la agricultura;
4. Las altas tasas de interés, y
5. La ausencia de una estrategia de comercio exterior.

Las tres primeras condiciones sólo pueden corregirse con la realización de una reforma agraria que redistribuya la tierra entre propietarios y de acuerdo con los usos adecuados del suelo. La segunda condición exige además un sistema de impuesto predial adecuado que contribuya a eliminar la acumulación especulativa de la tierra.

El fenómeno de las altas tasas de interés es muy complejo y obedece a una conjunción de causas. Sin embargo, hay que decir que la reforma agraria y la reorganización del impuesto predial contribuirían a bajar las tasas de interés en forma decisiva. En primer lugar, debemos recordar cómo Keynes en su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (F.C.E. p. 232), muestra cómo ciertos terratenientes de determinados países o épocas, han actuado considerando que la tierra tiene una prima de liquidez porque la tierra lo mismo que el dinero está disponible en una cantidad limitada. Esta prima que produce la preferencia por acumular tierra, fija el tipo de interés en un nivel muy alto que sobrepasa el rendimiento del cultivo de la tierra y frena el crecimiento. En el momento actual se agregó a esa prima de especulación con la tierra una preferencia por la liquidez típica, cual es el deseo de conservar dólares, por la expectativa de alza del precio de la divisa. Esta prima de liquidez en divisas opera para subir los intereses porque hay gran cantidad de dólares disponibles,

especialmente debido al narcotráfico, sin cuya existencia el dinero tendría que dirigirse en otra dirección. A su vez los narcos que venden los dólares, utilizan los pesos para comprar tierras en zonas con perspectivas de valorización.

Por otra parte la economía normal debe competir con los rendimientos del narcotráfico, cuya alta rentabilidad eleva también las tasas de interés. El éxito del narcotráfico depende en concreto en Colombia de contar con miles de colonos que ante la falta de tierra en la llamada frontera agrícola se desplazaron a las selvas donde se dedican a cultivos ilícitos que son los únicos rentables en determinadas zonas, que son las únicas donde por el momento los terratenientes permiten asentarse a los campesinos.

La reforma agraria no sólo eliminaría la prima de acumulación de tierra sino le quitaría la mano de obra al narcocultivo. Es decir, que por vía triple actuaría para bajar las tasas de interés puesto que reduciría el campo al negocio cuyos rendimientos exagerados, ilegales y atípicos sobrelevan las tasas de interés y reduciría la cantidad de dólares atesorables, obligando a quienes tienen utilidades legales a reinvertirlas u ofrecerlas a crédito. En cambio sin reforma agraria, en el programa de subsidio al mercado de tierra el campesino está siendo ahorcado por el crédito, debido a que las tasas de interés son superiores a la rentabilidad real del predio. Efectivamente la totalidad de beneficiarios de 1995 están en mora. Lo de los años posteriores lo estarán apenas se termine el período de gracia. Es decir que el subsidio no alcanza a cumplir su papel: garantizar que la rentabilidad de la finca permita pagarla.

El subsidio cubre el exceso de precio de la tierra, pero ayuda a mantener los precios altos. Pero además el subsidio no cubre el exceso de precio del dinero, del 30 % que debe tomar el campesino a crédito, del dinero necesario para establecerse y del crédito de producción. El campesino que ya es propietario está funcionando sin crédito (sólo el 7% de los productores es usuario de crédito) y como lo pudimos comprobar en una visita a Zipaquirá, le huye al crédito porque sabe que en las actuales condiciones es la forma de perder su parcela.

El beneficiario del programa de subsidio se convierte en un verdadero 'perjudicatario' que recibe un crédito impagable que lo puede conducir a perder la tierra y a quedar marcado en las bases de datos de deudores morosos, de manera que además de no tener tierra no podrá recibir ningún crédito. El campesino, como lo atestiguan las solicitudes de autorización para vender continuamente presentadas a la junta directiva del Incora, termina por no ver otra salida que vender el predio. Esto a su vez conduce a una deformación del objetivo del subsidio que termina repartido entre un campesino que deja de serlo, un propietario vendedor y otro comprador, lo cual desde luego se presta a corrupción.

Para evitar estos desastres, la tecnocracia aspira a darle tal apoyo al beneficiario, primero seleccionándolo con un criterio de élite, segundo elaborando un proyecto productivo sustentable financieramente, tercero garantizando un contrato de comercialización de la producción. Estas condiciones necesarias para el éxito del programa además de su costo significaría un aumento de la intervención del Estado, así se contrate para las labores técnicas a particulares. La filosofía con que se propició la Ley 160 se viene entonces abajo, el puro mercado no funciona.

De todo esto queda sí un punto de aporte: el hecho de que el grupo de campesinos pueda escoger qué predio compra. Pero este elemento de mercado puede servir sólo dentro de un programa de reforma agraria y siempre y cuando se bajen y subsidien las tasas de interés y se adopte una estrategia de comercio internacional beneficiosa para la producción nacional, la adopción de tecnologías adecuadas y de punta y la elevación de la competitividad.

Esto nos plantea la necesidad de una metodología adecuada que debe partir del hecho de que la reforma agraria se hace como un plan regional o al menos local de vida y desarrollo. La reforma agraria se hace por lo menos en una comarca o zona. Si nos atenemos a los fines ecológicos y económicos de la reforma, las zonas escogidas deben ser en primer lugar aquellas donde suelos aptos para la agricultura están dedicados a ganadería extensiva (5 millones de ha). Éstas deben ser declaradas zonas de reserva campesina con limitación a las compraventas de predios al comercio entre campesinos y límite al tamaño máximo (y mínimo) de las propiedades. Si no se limita el mercado de tierra el efecto de redistribuir es consumido y termina en un nuevo ciclo de concentración.

Para redistribuir grandes propiedades ahora existentes en esas reservas campesinas habría que contar con que se llegue a un acuerdo como el propuesto con Fedegan, en el cual los propietarios se comprometan a ceder gratuitamente un porcentaje de sus tierras, que el sector financiero se comprometa a subsidiar en amplia escala créditos de producción y los industriales garanticen contratos de comercialización. También sería necesario aprobar lo que los indígenas y luego los campesinos han exigido: que se entregue al Incora las facultades de Nasa Kiwe para adquirir la tierra no donada, que pueda, como la Constitución lo permite, expropiar por vía administrativa y además pueda negociar rápidamente y pagar los predios comprados en efectivo 100%. Esto garantiza negociaciones transparentes con precios moderados, puesto que el propietario se ajusta a precios moderados si sabe que puede ser expropiado y que recibirá el valor de contado. Nasa Kiwe no ha expropiado a nadie, pero tener la facultad ha facilitado las negociaciones.

Las otras zonas de reserva campesina serían las de colonización. En este momento no se cumple el mandato de la Ley 160 según el cual todas las zonas de colonización son de reserva campesina a no ser que se les haya declarado de desarrollo empresarial. Solamente se han creado dos zonas de reserva campesina en El Pato y Guaviare y sólo la primera está ya en marcha. Sin embargo hay solicitudes en el sur de Bolívar, Puerto Asís y Villagarzón (Putumayo), en Sumapaz, en varios sitios del Caquetá y en Otanche y Pisba (Boyacá). Los proyectos de Putumayo y sur de Bolívar están interferidos por las pretensiones de empresas petroleras y mineras de constituir reservas en su beneficio.

Los campesinos de Saravena y Tame que se habían opuesto a la reserva en los términos del Acuerdo 28 de 1995 de la junta directiva, estarían dispuestos a apoyarla en los términos del Acuerdo 24 de 1996. De todos modos según la ley no debería haber programas de titulación de baldíos sino en reservas campesinas, excepto si se trata de predios aislados en medio de otros ya titulados o si se trata de zonas de desarrollo empresarial.

Un tercer bloque de reservas campesinas podría ser constituido en zonas de minifundio donde se restructuraran la propiedad y el uso del suelo para constituir unidades viables entregándole más tierra al conjunto de campesinos, adquiriendo predios de la región y destinando áreas para la protección ambiental.

De todos modos la metodología de las zonas campesinas permite un plan de desarrollo de la comarca, solucionar globalmente problemas como los de vivienda, servicios, infraestructura y comercialización. De esta manera no se construye un muro entre beneficiarios del Incora y otros campesinos, sino se impulsa una dinámica de **desarrollo rural** sin la cual la reforma agraria fracasa y el campo sigue su crisis. La metodología de la reserva campesina se inscribe entonces dentro de la estrategia de desarrollo rural. En resumen, la reforma agraria se hará mediante:

- 1- La constitución de zonas de reserva campesina en áreas aptas para agricultura que estén usadas en ganadería extensiva, en todas las zonas de colonización y en áreas de minifundio donde se restructuren la propiedad y el uso del suelo;
- 2- La donación voluntaria de una parte de las tierras en poder de los grandes propietarios;
- 3- El subsidio y rebaja de las tasas de interés para igualar la capacidad de competencia;
- 4- El establecimiento de contratos de comercialización;
- 5- La adquisición de tierras por los campesinos, subsidiada totalmente, de predios escogidos y negociados por ellos, bajo el régimen de reserva campesina;
- 6- La expropiación por vía administrativa;
- 7- El pago en efectivo de los predios escogidos por los campesinos o indígenas si hay negociación voluntaria;
- 8- La financiación adecuada de los programas de constitución, ampliación, saneamiento y restructuración de Resguardos indígenas y de titulación colectiva para comunidades negras;
- 9- El establecimiento de un sistema de impuesto predial que castigue la acumulación especulativa de tierras;
- 10- La adopción de una nueva estrategia y negociaciones de comercio internacional, que incluya la financiación y sostenibilidad de los programas de sustitución de la economía del narcocultivo.

#### ***4. Financiación y tasas de interés para los pequeños productores***

Para que los programas propuestos tengan éxito es esencial que el crédito esté acorde con la naturaleza de la actividad para lo cual se requiere incrementar las líneas de crédito especiales. Y que la falta de garantía física del crédito no haga imposible otorgarlo para un proyecto adecuadamente diseñado y con riesgo e incertidumbre aceptables. El crédito debe basarse en el éxito esperado del proyecto y en su viabilidad económica y no sólo en la capacidad de ofrecer garantía sobre el capital, ya que la función del crédito es fomentar la producción y la generación de ingreso.

La financiación de las actividades rurales estará basada en las características de la producción en cuanto a la disponibilidad, la cantidad y la oportunidad y se otorgará por mecanismos que privilegiarán la participación del sector privado en la financiación

de las necesidades de recursos. Como resultado de las políticas macroeconómicas enunciadas, la tasa de interés nominal deberá estar muy cercana a la tasa de interés real y el costo de intermediación será menor debido a las menores restricciones monetarias (encaje) a los entes crediticios. Igualmente, eliminando la condición de la tierra de ser un medio de valorización y de acumulación, los ahorradores buscarán otras fuentes de inversión y aumentarán la disponibilidad de recursos de inversión.

Aparentemente las menores tasas de interés inducirán a resistir la venta de tierras y a la inversión en producción y en acciones de bolsa. Sin embargo, la tasa de interés real será igual o ligeramente superior a la tasa del costo del capital en el mercado internacional, pero siendo estable y sostenida hará que la inversión y las decisiones del ahorrador no estén dirigidas a protegerse de la devaluación de su dinero sino a buscar las inversiones más rentables y de menor riesgo, dado que el control de la inflación asegurará la estabilidad del valor del dinero y de los bienes a través del tiempo. Todas estas medidas deben dar al costo del dinero su condición de factor especial de la producción y que permita establecer tasas menores para la financiación de bienes productivos inmuebles (tierra e infraestructura) y de equipos a los que se establecen para actividades operacionales y comerciales de mayor rotación. La política monetaria del Banco de la República deberá introducir los ajustes a la reglamentación para que las entidades financieras puedan actuar con estas nuevas reglas de juego manteniendo sus niveles de utilidad y rentabilidad en su actividad financiera. Por ejemplo, descuentos especiales por actividades especiales y por el otorgamiento de crédito a pequeños productores, cuyo trámite tiene para la entidad financiera costos iguales a los de un préstamo mayor.

La política de financiación de actividades productivas y de comercialización de los pequeños productores y en general de la economía campesina debe ser manejada dentro de un plano de igualdad frente a los otros sectores, pero teniendo en cuenta sus condiciones especiales. Es sabido que el costo de adquisición del crédito por unidad es mayor para el pequeño productor que para el productor grande dado que los trámites y su costo no son menores para pequeñas cantidades. Deben facilitarse los trámites para el pequeño productor y reducir la tasa de interés para que el costo del dinero se iguale a la del productor comercial. Se deben fomentar todas las formas de asociación de los campesinos y de los pequeños productores para que, sin perder la propiedad individual, puedan acceder en conjunto al crédito y a los demás servicios que tienen economías de escala o que no reducen sus costos por menor tamaño, como el caso actual de los trámites de crédito. Consideraciones similares de igualación de capacidad de competencia deben ser tenidas en cuenta cuando haya diferencias o discriminaciones de género.

### ***5. Incrementar el portafolio de productos***

Partimos de la premisa de que la política del Estado debe propender por proporcionar las condiciones para generar oportunidades de empleo productivo a la población dispuesta a trabajar. Las recomendaciones de política dirigidas a dinamizar el sector de pequeños productores y de economía campesina para crear empleo productivo y generar ingresos, no se lograrán con el limitado número de productos agropecuarios

que constituyen el grueso de la actividad campesina actualmente. Si bien se deberá aumentar la producción de estos renglones, será necesario introducir nuevas líneas de productos e incrementar la agregación de valor en todos los casos que sea posible.

Los pequeños productores, especialmente las actividades dirigidas por mujeres y los nuevos programas de género, están actualmente produciendo pequeñas cantidades de productos nuevos que tienen amplio mercado nacional y de exportación y que pueden incrementar su capacidad de generar empleo e ingreso. Existen varios renglones nuevos promisorios y se puede explorar el potencial de algunos productos en el mercado internacional, como lo han hecho otros países que buscan incrementar sus exportaciones<sup>57</sup>. Será necesario identificar los productos promisorios y financiar su introducción como renglón de producción, de abastecimiento a los mercados y la exportación dado que los pequeños productores y los campesinos no tienen la capacidad para introducir esos nuevos productos por ellos mismos. Como en la situación clásica de introducción de nuevos productos, será necesario hacer estudios previos de mercados, adaptación y prueba de tecnología, información de la demanda y oferta de competencia, capacitación a los productores y divulgación entre los potenciales productores. Este es un ejemplo de lo que el ente semi-público puede impulsar y catalizar la acción de otras entidades y de la iniciativa privada.

#### ***6. Aplicar los conocimientos y la capacidad productiva del habitante rural***

La producción agrícola y pecuaria es una actividad compleja y que tiene que tener en cuenta muchas variables que requieren planeación a través del tiempo. Es además un trabajo que requiere gran esfuerzo físico y habilidades aplicadas en forma continua y en condiciones climáticas abiertas. La capacidad de organización y decisión del productor agropecuario va desde la selección del producto con base en el mercado (precios esperados, situación de la oferta esperada) y en los recursos disponibles, el conocimiento de los tiempos adecuados de siembra con base en las variables climáticas sobre las cuales hay siempre insuficiente información, especialmente cuando no se dispone de riego, el conocimiento del control de malezas y de plagas y en general de varias habilidades manuales para iniciar y terminar con éxito la producción. Esta complejidad de factores a tener en cuenta, las habilidades y gran esfuerzo requeridos, son aspectos que la mayoría de habitantes de la ciudad no tiene en cuenta. Los campesinos y pequeños productores tienen conocimientos sobre la producción agrícola y rural acumulados a través de muchos años, los cuales deben ser puestos en práctica proporcionando los recursos y medios en condiciones no discriminatorias. Mientras que el conocimiento en la actividad han tomado años y lo capacitan para competir en los mercados si se le proporcionan los recursos o las posibilidades de empleo, esta misma dedicación a la actividad rural lo ponen en desventaja frente a otros tipos de trabajo en la ciudad. Por ello la estrategia estará dirigida a utilizar los conocimientos adquiridos y a acrecentarlos en las actividades propias, bien como productor o trabajando para otros en todo el ámbito de la actividad productiva rural.

<sup>57</sup> Por ejemplo, IRI Research Institute, Mercados potenciales de exportación para productos de Costa Rica, 1989.

La agricultura sostenible exige hoy una reforma tecnológica parte de la cual puede provenir de la reutilización de los conocimientos tradicionales de las comunidades sobre su entorno, pero parte tiene que transferirse, para lo cual es necesario multiplicar los talleres y materiales didácticos y de divulgación.

Debe darse apoyo a las organizaciones campesinas y comunales para fortalecer su institución en la capacitación en actividades rurales, agropecuarias a sus asociados. Se debe dar incentivo a los jóvenes rurales, mujeres y hombres, para que se preparen para otras actividades o para mejorar la capacidad productiva rural, incluyendo además de las técnicas de producción y procesamiento, las relacionadas con la comercialización y mercadeo, con la administración de las organizaciones y de las empresas y con el uso de la información sobre mercados y precios. Igualmente en lo relacionado con las formas de ampliar en forma agresiva el acceso a los mercados actuales y los nuevos, en alianza con la agroindustria y los mercados establecidos, y la forma de materializar y coordinar estas alianzas.

### ***7. Programas especiales de educación, capacitación y acceso a la información***

Una de las principales desventajas que tiene el pequeño productor es la falta de acceso a la información sobre mercados (precios, cantidades demandadas, cantidades ofrecidas por la competencia, etc.) en forma oportuna y continua que le permitan ajustar su producción a las condiciones del mercado. Los nuevos productos, nuevas formas de producción y de procesamiento que se proponen para activar la economía campesina y generar empleo e ingresos a un número mayor de familias, deben estar acompañadas de programas de educación, capacitación y de acceso a la información que permitan conocer las condiciones de la demanda de los productos actuales y de los nuevos productos. Estas acciones deben producir la nueva visión sobre este sector de la economía: una economía campesina y pequeños productores dinámicos atentos a los retos y oportunidades que ofrecen los mercados para mejorar las formas de producción y la generación de sus ingresos.

El Estado está considerando un programa amplio de educación rural al cual las organizaciones campesinas han propuesto modificaciones para ajustarlo a sus características, objetivos y necesidades, las cuales deben ser tenidas en cuenta en este programa en cuanto al tipo de educación, a la educación para los jóvenes y las relacionadas con género.

En este campo figuran varias de las tareas que debe desempeñar la organización institucional que se propone y describe más adelante, creando los mecanismos de coordinación con las entidades correspondientes para que se divulgue en forma masiva la tecnología disponible apropiada a las condiciones de los pequeños productores y que no afecten el medio ambiente, para que se establezcan programas que divulguen información sobre los mercados de los productos donde los pequeños productores tienen ventajas, y especialmente un sistema de información de precios de esos productos que debe ser ágil, permanentemente actualizado y que llegue en forma efectiva a los productores. Los programas de capacitación deberán contener las formas de aplicar

esta información de mercados para orientar la producción de los pequeños productores de modo que disminuyan el riesgo y aumenten sus ingresos.

Por ejemplo, con la disponibilidad de comunicaciones actuales sería posible tener a todas las Umata unidas en una red (Internet) con estos servicios de información disponibles para campesinos a muy bajo costo. En otros países las cooperativas de productores están conectados con sistemas de información de precios de sus productos de interés. Debe considerarse la posibilidad de fomentar la creación de una entidad privada que preste este servicio de información en Colombia basada en los servicios de información existentes en el mundo, y que los canalice a los usuarios inscritos por una tarifa.

Debe haber capacitación y educación relacionadas con la diversas formas de organización institucional de los campesinos y los pequeños productores, y su relación con las actividades de producción y de comercialización. Se debe propender porque la organización gremial y política tenga estrecha relación con la actividad generadora de ingresos de los campesinos y de los pequeños productores, aunque se mantengan los roles separados. Esto hará que las dos instancias se fortalezcan mutuamente.

### **8. Construcción y mejoramiento de la infraestructura**

Se deberán establecer programas más agresivos de creación de infraestructura para los pequeños productores y la economía campesina en dotación de riego de pequeña escala como los que ha venido realizando el INAT, pero en lo posible a través de las organizaciones y asociaciones de campesinos y de empresas privadas<sup>58</sup>. En igual forma se deberá incrementar la construcción de vías de acceso a regiones productoras y como forma de mejorar la comercialización. Ésta debe estar basada en un sistema organizado que mantenga información de los mercados locales y establezca mecanismos para abastecer a los mercados inmediatos con apoyo de las autoridades locales<sup>59</sup>, muchos de los cuales podrían utilizar las instalaciones abandonadas del Idema. Los sistemas de información que se describen más adelante están orientados a vincular la producción a las demandas de los mercados como base para establecer sistemas racionales de comercialización.

### **9. Fomento a formas asociativas**

Tanto a través de los programas de fomento a la pequeña producción como a través de la legislación se deben favorecer las formas de asociación de cualquier índole y nivel de informalidad legal para toda actividad, desde las relacionadas con el funcionamiento empresarial y acceso al crédito como en la prestación de servicios y la utilización de los recursos. Como es sabido con estas formas asociativas los pequeños productores pueden lograr eficiencias que les permitan tener economías de escala que

<sup>58</sup> Estudios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural han encontrado que los costos de construcción del INAR son 10 veces más caros que los del sector privado.

<sup>59</sup> Un sistema de abastecimiento con base en los productores de la región se está iniciando en Florencia, Caquetá.

les permitan competir exitosamente con otros productores y con otras regiones. Especial tratamiento debe darse a los casos donde a través de cualquier forma de asociación los pequeños productores pueden establecer alianzas estratégicas con empresas o productores más grandes para participar en la compra de insumos, en el uso de tecnologías para la producción, para la comercialización y para la agroindustria. Estas formas de asociación no necesariamente tendrán que referirse a la vinculación de la propiedad de la parcela y el patrimonio de los asociados, sino en los compromisos que la naturaleza de la actividad requieran y deberán mantenerse en la forma más simplificada posible para evitar los obstáculos que la vinculación de los derechos de propiedad y las formas muy elaboradas han tenido para que las ventajas de la asociación se puedan llevar a cabo.

Es necesario retomar los esfuerzos para que las cooperativas y otras formas asociativas campesinas puedan integrarse a escala regional y nacional para mejorar su capacidad de actuación en el mercado y para articularse con formas asociativas urbanas, especialmente en el circuito de mercadeo, logrando mayor eficiencia en el abastecimiento.

### ***10. Funciones institucionales para la población rural***

Las formas asociativas permiten que los pequeños productores, los campesinos y las comunidades rurales puedan desempeñar varias funciones públicas en forma eficaz y competitiva, además de las corrientes relacionadas con la producción, abastecimiento de mercados, actividades rurales no agropecuarias y de proporcionar fuerza de trabajo a otras actividades. A estas actividades deben agregarse en forma explícita los programas de conservación de recursos naturales vía reforestación, manejo de microcuencas y de almacenamiento de aguas, las cuales pueden ser eficazmente realizados por los campesinos.

Los campesinos pueden formar parte de actividades de conservación dada su ubicación en todo el territorio nacional y en las áreas rurales más afectadas por problemas de manejo ambiental. Estas actividades formarán parte de su nuevo papel, en adición a las de producir alimentos y fuerza de trabajo para el resto de la sociedad, y serán una fuente adicional de crecimiento para el conjunto de la sociedad y de generación de ingresos familiares campesinos y a las comunidades rurales. Las comunidades campesinas deben ejercer competencias ambientales dentro del Sistema Nacional Ambiental tal y como lo reconoce la Ley 99 de 1993, 'pero además podría generar dentro de su seno autoridades ambientales, tal y como las autoridades indígenas, con una competencia determinada.

Varias de las actividades institucionales del Estado dirigidas a los campesinos y sus organizaciones pueden ser desempeñadas por las organizaciones campesinas en los municipios y veredas donde tengan presencia. Será necesario proporcionar la organización adecuada para ello, así como la capacitación y financiación inicial. Los campesinos pueden trabajar sobre la base de contratos de suministro a precios garantizados por el Estado o empresas privadas, con ahorros considerables dado que sólo se paga la actividad extra realizada, en comparación por ejemplo, con la

contratación de personal de tiempo completo. Esta forma de vinculación de las comunidades rurales en la prestación de servicios del Estado y de la solución de los problemas rurales está contemplado en la ley y puede tener efecto muy positivo y ser de enorme importancia al concretar acuerdos en el mercado internacional y en los de conservación de recursos naturales.

Igualmente muchas actividades contempladas en los planes de desarrollo y la ejecución de obras de infraestructura y acciones para ponerlos en práctica pueden ser realizados por la población rural, incluyendo las relacionadas con la conservación y recuperación de aguas en las microcuencas como el que se esboza en el anexo, de vías, almacenamiento y de servicios a las comunidades y como apoyo a la producción, la comercialización y procesamiento para la agregación de valor. En esencia se trata de establecer nuevas formas de empleo y de generación de ingresos que pueden ser realizados en las áreas rurales, en forma competitiva en los mercados para los cuales están dirigidos y con actividades que la sociedad no está realizando actualmente en la magnitud que debe hacerlo, como la conservación de los recursos naturales, o que lo hace con relativa poca participación de las comunidades rurales, dado su potencial de aporte en este campo.

### ***11. Organización institucional para la economía campesina***

Las recomendaciones propuestas deben ser ejecutadas con un grado importante de coordinación entre ellas, de orientación y de liderazgo para ponerlas en práctica con simultaneidad e intensidad para que tengan efecto tangible en la solución de los problemas. Pero las instituciones existentes actualmente en Colombia no tienen la capacidad para materializarlas con la celeridad y grado de coordinación requeridas.

Si bien la materialización de la mayor parte de las recomendaciones están basadas en la iniciativa privada impulsada por las fuerzas del mercado, la puesta en marcha en forma masiva o la introducción de actividades nuevas requerirá la intervención institucional en forma coordinada y dirigidas a un mismo objetivo. Existen varias instituciones que tienen como función realizar las recomendaciones aquí formuladas y otras nuevas podrían ser fácilmente asimilables a varias de ellas. Sin embargo, en general no hay unidad de criterio y actúan en forma aislada perdiendo en muchos casos la acción de conjunto, el propósito y el objetivo final para el cual deben estar orientadas todas las acciones.

En igual forma varias de las políticas y aun la puesta en marcha de algunas de las recomendaciones deberán ser impulsadas por un adecuado liderazgo. Por ello, se recomienda la creación de un ente institucional semi-privado en su etapa inicial que tenga como funciones impulsar la ejecución de las recomendaciones, coordinar las diversas instituciones y establecer el liderazgo que ponga en ejecución los programas y políticas para los pequeños productores y la economía campesina. Este ente institucional deberá tener poder de coordinación y de impulsar en forma conjunta las acciones de las entidades de nivel nacional y local y vigilar que las inversiones que establece la ley para apoyar a los pequeños productores y al desarrollo rural sean ejecutadas apropiadamente. Si bien no será ejecutora de ninguna acción, lidera, coordina

y hace operativas las acciones de las distintas instituciones del Estado a nivel nacional y local, así como la acción de las organizaciones y de los productores privados, que permita aunar esfuerzos y poner en ejecución acciones que los productores individuales o sus organizaciones no pueden hacer.

Este nuevo ente estará compuesto por un número reducido de personas que tengan la capacidad de evaluar la aplicación de las políticas por parte de las entidades y dar los lineamientos para que cumplan los objetivos y coordinen las acciones. Este ente, reducido en número, debe sin embargo, tener gran poder político y de coordinación sobre las distintas entidades, para lo cual se prevé que sea creado por una ley que reconozca e institucionalice la economía campesina y de los pequeños productores con particularidades que requieren atención especial por parte del Estado. Esta institución será financiada con fondos parafiscales y estará compuesta por los representantes de todas las organizaciones campesinas y tendrá organización a nivel regional y local para cumplir las mismas funciones de liderazgo, de coordinación y de supervisión al nivel regional y local con gobernadores y alcaldes.

Se trata de una organización especializada para los campesinos y la economía campesina, similar en organización y funciones a la que existe para los cafeteros y otras agremiaciones, pero con mayor capacidad política y autoridad sobre las entidades ejecutoras y con capacidad para recomendar nuevas acciones y políticas, para lo cual deberá estar respaldada políticamente por el Estado. Si bien la entidad no es ejecutora, deberá disponer de recursos para complementar las acciones de otras entidades o para catalizar acciones nuevas. La fuente de recursos puede estar constituida por fuentes parafiscales, un fondo inicial del gobierno, por el apoyo de ahorros de los campesinos en proporciones a establecer (1:5), y la orientación adecuada de los recursos de desarrollo rural y apoyo a campesinos que actualmente están manejando (mal) los municipios (alcaldes).

Una función adicional de este ente de coordinación es el relacionado con el cambio institucional que requiere el reordenamiento territorial, dado que el actual es obsoleto y atenta contra el sector rural al centralizar en cabeceras municipales y capitales departamentales los recursos que difícilmente llegan a las comunidades rurales, en parte por los vicios políticos y la corrupción y en parte porque el ordenamiento territorial vigente no corresponde con las realidades geográficas, ecológicas, culturales, étnicas, económicas y sociales, sino con las necesidades electorales, burocráticas, clientelistas y fiscalistas.

Varios ejemplos indican la necesidad de un ente de esta naturaleza que vigile el cumplimiento de lo establecido en las leyes en cuanto a la inversión y a las acciones en el sector rural. Muchos departamentos no pueden atender debidamente comarcas que no tienen realmente que ver con la vida de la capital. Regiones como el Magdalena Medio, la costa Pacífica y Urabá son víctimas de estas situaciones. Algunos municipios tienen una delimitación inadecuada. Además, los factores sociales de poder en las entidades territoriales tienen una distribución inequitativa y el sector rural está casi siempre discriminado.

La ley de recursos y competencias obliga a que los municipios inviertan en el sector rural como mínimo una proporción de sus recursos de inversión semejante al

porcentaje de población rural del respectivo municipio, pero en la mayoría de los casos no se cumple. Se ha producido una especie perversa de descentralización que ha devorado los recursos y no ha producido eficiencia en la prestación de los servicios. El hecho de que las Umata solamente presten asistencia técnica a 62.000 productores es un ejemplo.

Una función muy importante es generar formas de participación directa de las comunidades rurales en la gestión de las entidades nacionales, departamentales y municipales. Las audiencias públicas establecidas en la ley deben multiplicarse como mecanismo múltiple para atender las solicitudes de las comunidades, diseñar, concertar y evaluar planes de desarrollo local y dirigir la coordinación interinstitucional de los programas locales. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural deben convocar periódicamente estas audiencias públicas, especialmente para discutir el plan de desarrollo municipal y los programas específicos de entidades nacionales o departamentales. La descentralización tiene que partir de la base de las comunidades. Las organizaciones campesinas (asociaciones de usuarios, asociaciones de juntas comunales rurales, sindicatos, asociaciones de productores específicos, de colonos, cooperativas, empresas comunitarias) deben ser los ejecutores prioritarios de los proyectos de inversión para el sector.

#### **D. Soluciones de generación de ingresos**

##### **1. Grupos de acción para los pequeños productores**

Se visualizan 5 grupos de acciones donde la economía campesina y los pequeños productores pueden competir en los mercados y así aumentar su nivel de empleo y de ingresos. Estas acciones pueden ser realizadas directamente por las organizaciones campesinas o en alianzas con otros productores de la agricultura comercial. Estos grupos de acción son:

##### *a) Alianzas con agricultura comercial*

###### **(1) Producción**

Existen varios ejemplos en Colombia y en otros países sobre alianzas exitosas entre pequeños productores y la agricultura comercial, en donde los primeros trabajan con la tecnología y organización de una empresa comercial a la cual le suministran bajo contrato productos con determinadas normas de calidad y de suministro. Estas experiencias pueden generalizarse y aun crear incentivos a las empresas grandes que hagan este tipo de alianzas con campesinos y con pequeños productores.

###### **(2) Agroindustria**

En forma similar se pueden hacer contratos para el procesamiento. Se debe apoyar con asistencia técnica y financiación para que los pequeños productores puedan organizarse para producir para la agroindustria en forma cooperativa y en alianzas con

agroindustrias establecidas. Es necesario fomentar toda posibilidad de que los campesinos asociados entre ellos y con otros sectores accedan al procesamiento. Pero esto requiere compromisos del Estado para que no se modifiquen las reglas de juego, tanto para la agroindustria como para los pequeños productores, que se establezcan formas de financiación y tasas de interés que hagan económicamente factibles los proyectos, y evitar errores de política como en el caso del sur del Atlántico, donde se construyeron plantas para producir pasta de tomate y posteriormente se decretó la libre importación, perdiéndose toda la inversión.

Como en el caso de la producción, en la etapa inicial se puede financiar acciones y crear incentivos a las empresas que organicen al menos parte del abastecimiento de sus industrias o sus mercados con base en pequeños productores.

### (3) Comercialización

Iguales incentivos pueden ponerse en práctica para promover formas de asociación y de facilidad financiera para aquellas producciones comerciales dirigidas al mercado doméstico o de exportación y para agroindustrias que entren en alianzas estratégicas con pequeños productores organizados. Como es corriente en este tipo de alianzas, éstas se basarán en contratos de producción, asistencia técnica y de organización para cumplir las normas de calidad y de seguridad en los suministros. Existen ejemplos exitosos en Colombia y en otros países (Proyecto Cuchumatanes de FIDA en Guatemala).

Se requiere la organización que aúne los esfuerzos y la producción de pequeños productores dispersos como la de Aspromé en Cali que utiliza la producción de los pequeños productores para procesamiento, exportación o para la comercialización en Colombia.

#### *b) Abastecimiento de mercados locales. Papel de las Alcaldías*

Existen nichos especiales donde la pequeña producción es más eficiente o es la única que puede llegar a determinados mercados, especialmente cuando se trata de pequeños poblados. En general a estos mercados no llegan muchos de los productos agropecuarios que existen en las ciudades, o cuando llegan, son de baja calidad y a precios superiores a los otros mercados debido a los costos de comercialización, a pesar de que los pequeños productores de la región están en capacidad de abastecerlos. Sin embargo, para que estos pequeños mercados estén adecuadamente abastecidos será necesario organizar la producción y la comercialización actuales suministrando información sobre los nuevos productos, asistencia técnica para la producción y la comercialización. Este nuevo abastecimiento introducirá mejoras para el productor y para el consumidor a través de mayores ingresos para los primeros y de mejor nutrición para los segundos. Un esquema de esta naturaleza puede formar parte del objetivo de mejorar la nutrición y la dieta de los colombianos privilegiando en los programas los productos que sean deficitarios.

Igualmente los campesinos pueden abastecer pequeños mercados, como actualmente lo hacen, donde las distancias o costos de transporte no lo hacen rentable a otros productores distantes. Esto ocurre actualmente pero sin organización lo cual se presta a desabastecimientos y altos precios para los consumidores, al menos en ciertas épocas. Este abastecimiento se puede organizar a través de contratos con los comerciantes de la región y con el apoyo de la Alcaldía, que desarrolle programas con grupos de campesinos organizados que se comprometan a abastecer. Esto a su vez requiere programación de la producción con base en las necesidades del mercado. Estos programas pueden crear la capacidad de producir un artículo que el mercado requiere pero que no es producido en la región, y ésta tiene potencial para ello. Este puede ser el principio de programas más amplios para organizar el autoabastecimiento regional y la autonomía regional o local, dentro de la idea de que las alcaldías deben preocuparse también por la generación de empleo y de ingresos a los habitantes de su región. Pueden constituirse en programas de participación de la comunidad de productores y consumidores, que proporcionen objetivos y metas y que orienten y den sentido a la asistencia técnica local. Es claro que si tienen éxito estos programas podrán evolucionar para abastecer mercados mayores de otras regiones o ciudades.

Varios beneficios adicionales resultarían de este tipo de programas, por ejemplo:

1. Podrían ser extendidos a actividades y productos no tradicionales dirigidas a abastecer el mercado nacional y de exportación y de productos deficitarios en la dieta como proteínas;
2. Servir de base para el apoyo y fomento para organizaciones dirigidas a aumentar la capacidad de producción de la región a través de la comercialización y la competencia en los mercados, como mecanismos de desarrollo regional;
3. Formalizar contratos de producción entre productores y comerciantes avalados por las Alcaldías, lo cual daría papel más protagónico de los alcaldes en el desarrollo regional, a la vez que daría formas más eficaces de utilizar los fondos de transferencia de desarrollo rural.
4. Dar papel de alcaldes en la responsabilidad de generar empleo, mejorar dieta y propiciar el desarrollo de la región, los cuales son vistos actualmente como una responsabilidad del gobierno central.

#### *c) Productos donde sólo la economía campesina puede ser eficiente*

Los campesinos y los pequeños productores pueden tener nichos ecológicos o productos especiales donde pueden ser rentables sólo para la economía campesina, por ejemplo en los casos de producción que son intensivos en mano de obra, sin posibilidad de mecanizar por la topografía o por naturaleza del producto o del mercado. Igualmente otros casos especiales como el café gourmet o producción natural aplicable a otros productos. Otras líneas que han sido ensayadas en Colombia con diferentes grados de éxito son el gusano de seda, acuicultura de agua dulce, ciertos frutales. Esta producción puede estar destinada para el mercado nacional e internacional.

*d) Casos especiales de localización*

Existen casos especiales donde por la localización los campesinos y las comunidades rurales pueden tener acceso a recursos especiales, pero requieren organización y apoyo especial. Hay ejemplos como los que se listan en el anexo donde las comunidades pueden aprovechar estos recursos como la venta de agua potable envasada, la producción de trucha en páramos, producción de semilla de papa limpia, etc.

*e) Programas que relacionan las anteriores con la conservación de recursos naturales*

Como se indica en otra sección a las comunidades rurales pueden encargarse algunas actividades relacionadas con la conservación de recursos naturales, v. gr. por excluir áreas de producción dentro de la finca, la región o la cuenca y por lo cual deben recibir pago en compensación, tanto por el trabajo como por la exclusión de áreas para la protección de recursos.

En algunos casos los productores de ciertas áreas debieran recibir tratamiento especial debido a su actividad de conservación de los recursos naturales o para nivelar capacidad de competencia con otros productores situados en condiciones donde no tienen costos adicionales para conservación. La menor productividad resultante —si la hay— debido a técnicas de cultivo que conservan los recursos naturales debieran recibir compensación bien por el mayor precio pagado, lo cual es posible sólo en ciertos casos, o por un reconocimiento de ingresos provenientes de fondos destinados a la conservación de los recursos naturales. La ventaja de vincular estas acciones de conservación con las de producción es que se convierten en actividad productiva adicional para las comunidades rurales generando empleo e ingresos, reducen los costos de conservación ya que se hace en los tiempos libres de las otras actividades productivas. Un tercer resultado no menos importante es el de la educación resultante y que las comunidades rurales se convierten en los guardianes de los recursos naturales.

En igual forma, es necesario valorizar los recursos del medio rural que son o pueden ser transferidos a la economía a través del mercado o a través de la conservación de los recursos naturales. Varios ejemplos ilustran algunos casos posibles:

1. Diversos recursos naturales renovables, como el agua. Si una microcuenca suministra agua, su conservación debe ser retribuida a las comunidades que mantienen el ecosistema. En varios casos el mantenimiento cultural de las formas tradicionales tiene un valor para el conjunto de la economía y aun del planeta. Además es posible organizar programas sustentables a largo plazo de aprovechamiento de recursos renovables por pequeños productores. Que el productor —grande o pequeño— reciba un beneficio por contribuir a la conservación de los recursos: por no utilizar una parte de su finca que conserva flora, fauna y aguas, por reforestar y recuperar los recursos naturales.
2. La biodiversidad y los recursos genéticos. Esta es una riqueza inmensa que debe también ser valorizada en beneficio de las comunidades rurales a las cuales se debe reconocer el derecho a la propiedad comunitaria sobre estos recursos, especialmente sobre las obtenciones de variedades vegetales y sobre el conocimiento tradicional. Explicar cómo operaría en la práctica.

3. El ecoturismo y turismo cultural toman cada vez más fuerza en todo el mundo. Costa Rica tiene un ambicioso programa de ecoturismo basado en campesinos y pequeños empresarios. La ley de turismo de Colombia permite desarrollos en este sentido.
4. Las comunidades deben poder concertar con el Estado y los inversionistas privados cada vez que se realice un proyecto de inversión en su territorio. Es la única manera de valorar los recursos que las comunidades suministran y compensarles los impactos ambientales, culturales, sociales y económicos de los proyectos.

## ***2. El papel de la mujer rural***

La mujer campesina requiere ante todo el reconocimiento social y económico de su trabajo, la valoración del aporte económico que por años ha dado al conjunto del sistema, el retorno del excedente entregado vía los productos campesinos y vía sus hijos migrantes. La única manera de retornar esos excedentes a los campesinos en general y en especial a las campesinas es mediante transferencias realizadas por medio del Estado o mediante bienes o servicios prestados por particulares como las empresas que se benefician de la producción campesina. Programas del Estado, de las empresas procesadoras o de entidades parafiscales como la Federación de Cafeteros.

Las organizaciones y los grupos de mujeres, pueden desempeñar un papel decisivo para impulsar la lucha por obtener el reconocimiento del trabajo de la mujer campesina. En zonas como las de colonización donde hay pocas mujeres es más fácil lograr que los hombres les concedan un reconocimiento económico, social y cultural directo. En otras zonas es necesario que los roles tradicionales recuperen o reciban un reconocimiento adecuado mediante la presión de las mujeres. El obstáculo más grande siempre estará en que el sistema necesita privar a la economía campesina de los medios (tierra, crédito, asistencia técnica y empresarial) necesarios para su reproducción en gran escala a la vez que perpetúa los prejuicios sobre la mujer para seguir percibiendo los excedentes producto de su trabajo no reconocido.

Puede establecerse una correlación directa entre el poder de las comunidades, las condiciones para la reproducción de las economías campesinas, el poder de las mujeres y su bienestar. La situación de las mujeres campesinas desplazadas por la violencia representa el polo opuesto, es decir la destrucción o desarraigo de las comunidades, la negación de la tierra, el sometimiento y la pobreza absoluta. Las mujeres viudas se convierten en forma forzada en cabezas de hogares despojados de todo medio de producción y de vida. Sin embargo, la organización de las mujeres desplazadas y en particular de las jefes de hogar, resulta en un poderoso instrumento para la reestructuración del conjunto del grupo desplazado y la renovación de la comunidad. Si se da poder a las mujeres campesinas o ellas lo generan su papel sobre el grupo y la comunidad será multiplicador. Una estrategia de fortalecimiento de las mujeres, de reconocimiento del valor social y económico de su papel, de adaptación para el desempeño de nuevos papeles para enfrentar situaciones cambiantes, es una estrategia de fortalecimiento del campesinado.

La valoración del trabajo y rol de las mujeres está en relación directa con la valoración del aporte de las comunidades, por tanto todo programa tendiente a valorar el aporte de las mujeres y a apoyar el fortalecimiento interno de su papel en las comunidades, contribuye a una adecuada valoración del aporte de las comunidades campesinas, indígenas y negras a la economía y la sociedad. Es necesario entonces –como lo han recomendado el documento Conpes Social del 23 de enero de 1994 y la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura– promover la organización y capacitación de la mujer rural; promover y fortalecer la demanda de las mujeres organizadas de los servicios ofrecidos por las entidades; adecuar y fortalecer las entidades del sector agropecuario y las entidades territoriales, así como las dependencias de bienestar social de las empresas privadas y a las organizaciones no gubernamentales para que hagan planificación con perspectiva de género y hay que crear los mecanismos de coordinación interinstitucional para lograr una acción efectiva para reintegrarle a la mujer rural el valor que genera para la sociedad.

### **3. Cultivos ilícitos**

La cuestión de los narcocultivos debe ser asumida como problema estratégico de la economía y no como un simple problema de policía y represión. Lograr la sustitución masiva de cultivos debe ser un objetivo prioritario en el cual se inviertan planificadamente recursos suficientes, incluidos los acuerdos comerciales subsidiados necesarios y los planes de reforma agraria requeridos. La sustitución de los cultivos ilícitos debe considerarse como parte de una estrategia de sustitución de la narcoeconomía.

La expansión de los cultivos ilícitos no se puede explicar porque saque de la pobreza a los agricultores, porque a pesar de que reciben ingresos superiores nunca han dejado de ser pobres, ni ha constituido un programa que mejore el nivel de vida de sectores amplios de la población. Los cultivadores de coca, los raspachines son en conjunto pobres, a pesar de que el negocio es muy lucrativo para quienes procesan la pasta y comercializan el producto terminado, es decir, no hay distribución proporcional de los beneficios de la producción. Además deben tenerse en cuenta principios éticos de derivar ingresos de productos nocivos para los consumidores.

Se deben crear alternativas para mantener niveles de vida apropiados, pero que no deben ser equiparados con la rentabilidad económica aparente generada por los cultivos ilícitos. Esta equiparación es equivocada porque si el ingreso por el cultivo ilícito se corrige por el riesgo personal que representa y porque se genera sólo en cortos períodos, puede ser inferior al valor presente de un flujo menor de ingresos con menos riesgos y con períodos más largos y estables, riesgos que entre otras cosas incluyen la localización en selvas o páramos donde se están dañando los bosques y hay que contabilizar el costo ecológico de abrir nuevas tierras para estos cultivos y la contaminación producida por el cultivo y el procesamiento.

Por lo mismo, la reubicación voluntaria de buena parte de los campesinos cultivadores de ilícitos y de los raspachines, así como de pequeños comerciantes y transportadores rurales directamente vinculados a esta producción, exige la ejecución

de la reforma agraria en zonas aptas para la agricultura y un programa integral como el de Reserva Campesina. Pero además la parte de población que puede mantenerse en forma sostenible en las áreas donde actualmente se cultivan los ilícitos, podrá permanecer en dichas áreas solamente dentro de programas integrales y de limitación de la propiedad y del mercado de tierras como serían las Reservas Campesinas. De otra forma lo que se logra la sustitución del colono campesino por el gran propietario como está sucediendo en las zonas fumigadas con glifosato, con un costo ecológico exagerado, puesto que sigue el cultivo ilícito a costa de destruir otros bosques en zonas más alejadas.

Los programas de Reserva Campesina tanto en las zonas de colonización como en las de ganadería extensiva, resultan entonces un componente esencial de una estrategia de sustitución de los cultivos ilícitos. Pero integrados a ellos deben construirse programas de comercialización nacional e internacional de la nueva producción.

Es necesario enfocar los recursos de cooperación internacional para la lucha contra el narcotráfico de manera que contribuyan fundamentalmente a sustituir los cultivos ilícitos mediante inversiones productivas y mediante acuerdos comerciales con subsidios temporales a mediano plazo para la adquisición y mercadeo de los productos de las Reservas Campesinas y de Zonas de Desarrollo Empresarial que sean alternativas al narcocultivo.

La economía campesina y las empresas deben entonces gozar de las garantías de un plan con sustento internacional que será exitoso si se decide su ejecución.

#### **4. Acceso a los mercados y seguridad alimentaria**

La seguridad alimentaria debe ser un objetivo del Estado, entendida ésta como el suministro adecuado de alimentos a toda la población, en forma continua y confiable a precios de mercado. Se debe valorar la importancia política de tener una seguridad alimentaria nacional, es decir sustentada por una producción nacional suficiente para no dejar al país sometido a la dependencia del exterior en materia alimentaria. Se deberá tener como objetivo reducir las importaciones como una forma de generar empleo e ingresos a la población rural, con la premisa de que su producción se hará a costos competitivos en el mercado internacional.

Los alimentos son uno de los renglones que más afecta el ingreso de las clases más pobres y el que más incide en el costo de vida, por lo cual debiera ser una prioridad mantener el abastecimiento adecuado, tanto a nivel nacional como regional. Si bien el abastecimiento de alimentos y materias primas no ha tenido grandes distorsiones en los últimos años, el país ha tenido que recurrir con mucha frecuencia a las importaciones esporádicas y permanentes para mantener los precios a niveles que no afecten el ingreso de los consumidores. En la mayoría de los casos las importaciones se basan sólo en el criterio de que los precios internacionales son más bajos que el de los productores nacionales.

Para que los pequeños productores y los campesinos puedan competir en los mercados no es suficiente con disponer de adecuado acceso a la tierra y a los otros factores de producción, al crédito y a la asistencia técnica: será necesario asegurar

también el adecuado acceso a los mercados como un derecho a ellos en igualdad de competencia con otros proveedores nacionales o internacionales. Sin la garantía del acceso no discriminatorio a los mercados los productores no podrán organizar sus recursos para ser competitivos. El acceso a los mercados se hará sin políticas discriminatorias y aplicando iguales criterios en la concurrencia de los productores nacionales y en las importaciones, éstas se realizarán en las mismas condiciones y se tendrán en cuenta los subsidios directos o indirectos que afectan el precio de importación, y se harán sólo cuando la producción nacional no sea competitiva en términos de igualdad o cuando no haya capacidad o condiciones para producir el bien importado.

En las decisiones de importar se deberá tener en cuenta, tanto a nivel local como nacional, el costo social de la no utilización de los recursos productivos y de la menor generación de ingresos para los productores debido a las importaciones. Las entidades locales deberán introducir en sus esquemas de decisión sobre política regional las ventajas que tiene para el desarrollo y progreso de la región la generación de ingresos debida a la actividad económica que se realiza en ella. El principio de la ventaja comparativa en el intercambio comercial es válido si los recursos no utilizados para importar el bien que se importa son utilizados en la producción de otros bienes de mayor rentabilidad. Si los recursos quedan ociosos, la región o país importador puede perder en ingreso total, a no ser que no sea posible producir el producto o haya agotado su capacidad. En un contexto de desarrollo económico, que incluya la generación de empleo y de ingresos para los habitantes, se debe sumar al menor costo del producto importado, el costo de dejar los recursos locales o nacionales ociosos, es decir, el costo del desempleo y de la no generación de ingresos para sus habitantes y los costos de la falta de efectos multiplicadores hacia atrás y hacia adelante en las otras actividades de la economía.

Adicionalmente, para que la economía campesina pueda participar en mayor proporción en la oferta de alimentos y en forma competitiva con otros productores y con las importaciones, será necesario organizar el abastecimiento desde sus bases. Los organismos locales deberán proporcionar información sobre los mercados: precios, demanda, oferta y condiciones de la competencia con la debida anticipación para que los pequeños productores y la economía campesina en general haga los ajustes para mantener su capacidad de competencia en el mercado.

Probablemente la cantidad de la demanda doméstica y la posibilidad de exportación actuales de alimentos y productos de la economía campesina no son suficientes para utilizar toda la capacidad de producción actual de modo que todos los habitantes rurales puedan trabajar en forma productiva y generar un mínimo de ingreso acorde con un nivel de vida decente. Sin embargo, si se tiene en cuenta la producción adicional para reducir la desnutrición en el país y la ampliación del portafolio de productos y de servicios, puede ser posible generar empleo productivo a mayor número de pequeños productores y habitantes rurales.

## **PRESUPUESTO Y FINANCIACIÓN DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS**

### **A. Costo de las propuestas y fuentes de financiación**

Las acciones propuestas se han dimensionado en un contexto de recursos públicos limitados y se estima que buena parte de los costos serán asumidos por el ahorro y el esfuerzo privados. Los recursos públicos son vistos como catalizadores de recursos más amplios provenientes de las comunidades rurales y del sector privado. La mayor parte de las acciones propuestas están financiadas ya que se trata de actividades que el Estado ha venido realizando. En estos casos se trata de reorientar las acciones y los gastos y de adiciones relativamente pequeñas a los presupuestos existentes. Sin embargo, existen acciones nuevas pero cuyo costo es bajo y por períodos de tiempo limitados. Otras acciones de mayor costo pueden ser financiadas con aportes de fuentes internacionales especialmente las relacionadas con la conservación de los recursos naturales y proporcionando acceso a los mercados para los productos que tengan componentes de conservación. Igualmente, se han detallado los gastos por etapas dando mayor detalle a la de la transición, mientras se exploran fuentes adicionales de financiación.

### **B. Presupuesto de la etapa de transición**

El programa propuesto para la economía campesina conlleva la necesidad de unas inversiones estratégicas que permitieran proporcionar a la economía campesina unas condiciones adecuadas para su expansión y la generación de un sector dinámico de granjeros con capacidad para tener éxito en el mercado. Estas inversiones estratégicas serían:

1. Reforma agraria;
2. Facilidades al crédito;
3. Asistencia técnica a los pequeños productores (Umata);
4. Capacitación empresarial;
5. Subsidio al procesamiento y mercadeo;
6. Apoyo a conservación de los recursos naturales;
7. Organización institucional para economía campesina;
8. Ampliación de portafolio de productos;
9. Sistema de información de mercados para economía campesina.

En el sector de reforma agraria el número de usuarios potenciales, según los resultados preliminares de la encuesta de hogares del DANE 1997, podría llegar hasta

un millón 545.000 personas, parte de las cuales no tiene tierra y otra parte no tiene la suficiente para completar la unidad agrícola familiar.

Como oferta máxima para estos beneficiarios potenciales tendríamos 5 millones de hectáreas aptas para la agricultura pero usadas en ganadería extensiva. Esta tierra costaría 12,5 billones de pesos si se comprara en pesos de 1998. Se espera que entre 1999 y el 2002 se redistribuya la propiedad del 50% de esta área entre 250.000 familias, lo cual costaría 6,25 billones de pesos. Considerando que Fedegán ha ofrecido la donación del 10% de las tierras de los ganaderos y que el 12,5% son tierras agrícolas, tendríamos que donaría alrededor de 480.000 hectáreas aptas para la agricultura. Restaría por financiar alrededor de 5,05 billones de pesos.

El subsidio a los intereses del crédito para 1 millón de pequeños productores costaría un billón de pesos al año. Se subsidiaría la cuarta parte de los intereses nominales cada año hasta alcanzar en los cuatro años la cifra estimada para el total anual.

La financiación de la asistencia técnica rural por cuenta de las Umata sólo está alcanzando, según la encuesta de hogares 1997, a unos 63.000 productores, en tanto que otro 82.000 reciben asistencia de otras entidades públicas, cooperativas o privadas. La forma de apoyar esta cobertura incluye fijar en la ley de recursos y competencias un porcentaje fijo para las Umata y por otra parte a establecer que el porcentaje de inversión destinado por el municipio al sector rural no debe ser inferior al porcentaje de población rural del municipio. De todos modos el monto de inversión anual para soportar la asistencia técnica a un millón de pequeños productores alcanzaría la cifra de un billón de pesos en el cuatrienio, adicionales a los recursos de subsidio de crédito.

El subsidio al mercadeo y procesamiento por los campesinos vendrá en parte del sector privado mediante contratos de producción, procesamiento y suministro, que en lugar de basarse en precios de mercado libre, reconozcan debidamente la valorización operada por el campesino y fijen precios de sustentación a largo plazo. Por otra parte los programas de subsidio que substituyeron al Idema requieren consolidarse, pues hasta el momento no están siendo aprovechados plenamente por los campesinos para la comercialización y mucho menos para el procesamiento. Para el efecto proponemos destinar en el cuatrienio 250.000 millones de pesos al año.

El total de presupuesto requerido asciende entonces a la cifra de \$ 15 billones en el cuatrienio o sea un promedio de \$ 3.75 billones anuales.

**Tabla 13**  
**PRESUPUESTO DE ACCIONES PARA LA ECONOMÍA CAMPESINA, 1998-2002**

<b>Reforma Agraria</b>				
Área total, en 4 años	ha.	2.500		6.250.000.000
Total de beneficiarios, en 4 años	No.	250.000	1.262.500.000	5.050.000.000
Aportes fondo social - Fedegán	ha.	480.000	300.000.000	1.200.000.000
<b>Facilidades al crédito</b>				
Total de beneficiarios por año	No.	1.000.000	1.000.000.000	2.500.000.000
<b>Asistencia técnica</b>				
Total beneficiarios	No.	1.000.000	250.000.000	1.000.000.000
<b>Mercadeo y procesamiento</b>			250.000.000	1.000.000.000
<b>Apoyo conservación Rec. Natrs.</b>				
Participantes	No.	1.000.000	100.000.000	400.000.000
<b>Organización institucional EC</b>				
Grupo central	No.	10	480.000.000	1.920.000.000
<b>Ampliac. portafolio productos</b>				
Estudios y seguimiento	No.	1	1.000.000.000	1.000.000.000
<b>Sist. información de mercados</b>				
Implementación y operación	No.	1	1.000.000.000	1.000.000.000
<b>TOTAL</b>			<b>5.642.500.000</b>	<b>15.025.000.000</b>



## ANEXO

### A. Proyectos exitosos de pequeña producción

A pesar de los obstáculos macroeconómicos los campesinos e indígenas han logrado desarrollar experiencias exitosas. En casi todos los grupos anteriores hay ejemplos exitosos en Colombia y en otros países:

- 1° Presencia campesina en renglones de exportación amplio como el café. Esta experiencia como la de la coca indica que la participación campesina en el procesamiento del producto facilita el acceso al mercado internacional.
- 2° Exportación de productos de microclimas. Caso de la granadilla de Urrao. Aunque un producto de este tipo nunca es generalizable, lo que sí es generalizable es la idea de aprovechar microclimas o condiciones especiales del suelo para especializarse en producir artículos relativamente escasos de alta calidad.
- 3° Exportaciones verdes por contrato. Los indígenas de Riosucio (Caldas) y de la Sierra Nevada han suscrito contratos con entidades europeas para exportar café para cuya producción no se ha utilizado ningún químico (abono o plaguicida). Estos contratos llevan varios años con éxito total en cuanto a la calidad y los ingresos. Café ecológico y de marca.
- 4° Organización cooperativa fuerte: en Santander, especialmente en la provincia comunera funciona un fuerte sistema de cooperativas que fue impulsado desde hace 40 años por la Iglesia católica. También en Arauca hay una experiencia similar organizada por la ANUC y las Juntas Comunales, aunque ha sido atacada verbal y físicamente con acusaciones sobre relaciones con la guerrilla. La cooperativa de Arauca fue destruida por el ejército en 1991 pero por sentencia judicial el Estado debió pagar los daños y la cooperativa volvió a tener éxito. En Yondó también existió un sistema cooperativo exitoso pero fue destruido tres veces (una por el ejército, dos por paramilitares). La experiencia de Yondó no fue desperdiciada pues ha servido de base en programas que actualmente se desarrollan en el Magdalena Medio.
- 5° Procesamiento: el DRI desarrolló algunos programas exitosos de procesamiento como el de yuca en Sucre. Los indígenas del norte del Cauca han organizado un programa de procesamiento de lácteos que ha sido un éxito gracias a la cooperación internacional.
- 6° Los indígenas de Coconuco (Cauca) han organizado una envasadora de agua tomada en forma sostenible de una cascada. Han tenido éxito económico y han ganado un premio internacional de calidad.

- 7° Los campesinos y pequeños propietarios urbanos de la isla de San Andrés han organizado un sistema de alojamiento para turistas con éxito económico y de gran beneficio para turistas de escasos recursos.
- 8° Los beneficiarios de reforma agraria en Ubaté, Urrao y Lérica han tenido éxito económico. En Campoalegre (Huila) se realizó un programa extenso de reforma agraria con efectos sociales altamente positivos. Las reformas agrarias en Sumapaz y Viotá garantizaron más de 30 años de relativa prosperidad campesina.
- 9° La Corporación Nasa Kiwe fue autorizada por el Decreto 1185 de 1994 a expropiar tierras por vía administrativa. La Corporación hizo una eficaz gestión de compra de tierras sin expropiar a nadie pero con la ventaja de poder expropiar fácilmente (antes de 45 días) si los propietarios se negaban a negociar en términos adecuados.

### **B. Guía para que un proyecto de pequeña producción sea exitoso**

Seminario Internacional sobre Experiencias Exitosas de Pequeños y Medianos Productores Campesinos en América Latina - Villa de Leiva.

#### **Conclusiones - Requisitos de los programas exitosos**

1. Un problema bien definido en sus aspectos básicos, no necesariamente todos los detalles. Iniciativas iniciales para resolver el problema, provenientes de una base social. Las iniciativas han sido de abajo hacia arriba;
2. Existencia de una base productiva inicial de tierra, experiencia en producción y en general recursos básicos al inicio;
3. Una base organizacional con experiencia y decisión. Todas han partido de organizaciones democráticas con gran liderazgo, con sensibilidad humana e interés por el bienestar de las familias pero sin perder el realismo o subestimar el papel del mercado y de lo económico;
4. Existencia de una entidad gubernamental, privada o de apoyo al cual plantear el problema;
5. Un dinero semilla inicial indispensable de monto suficiente, a plazo apropiado a la solución del problema y a intereses acordes con la actividad. Este dinero no necesariamente tiene que ser un regalo o subsidio a fondo perdido, en la mayoría de los casos ha sido recuperado. Hay un tamaño mínimo de financiación para el éxito; en todos ha habido concentración de esfuerzos y de recursos financieros y técnicos básicos. No necesariamente se requieren sumas grandes de dinero.
6. Un equipo integrado por usuarios organizados y de técnicos con sensibilidad, ambos con convicción sobre la solución del problema y que aplican un enfoque integral sobre todos los aspectos de la solución y flexible en las soluciones. Esto permitió convertir las crisis en factor positivo de crecimiento y de solución del problema. El componente humano es esencial;
7. Una vinculación inicial con el mercado; es decir, tanto el planteamiento de la solución como la ejecución se hicieron como respuesta a los mercados existentes con base en programación y planificación para responder a las demandas del mercado. Esto llevó a identificar los productos, a hacer integraciones verticales

para reducir costos e intermediación. Hicieron alianzas estratégicas con otras entidades ya existentes en el mercado.

8. Estructuras organizativas simples, flexibles y basadas en la comunidad, en los usuarios organizados. El objetivo de esta estructura simple era prestar servicio tanto al usuario individual como a toda la comunidad; el servicio al productor individual se hace a través de asegurar el mercado para su producto, de estabilidad en la compra, de garantía de recibir los precios vigentes en el mercado y de prestar otros servicios al productor como la orientación técnica.
9. Existencia de una base tecnológica que se utilizó para mejorar la producción mejorando la productividad y reduciendo los costos unitarios. Las tecnologías se adecuaron para producir de acuerdo con las demandas del mercado (precios competitivos, calidad, oportunidad). Como tecnología debe considerarse también las formas de organización y los enfoques metodológicos o de aproximación a la solución de los problemas, las formas de administración y de participación. La administración y organización equivaldría al *software* de la tecnología.
10. No ha habido paternalismo, basarse en y respetar a la comunidad en sus aspectos culturales y de género.
11. Capacitación concebida en forma muy amplia.
12. Vinculación institucional y política, decisión política pero no de partidos políticos.
13. Son experiencias y metodologías replicables mas no calcables. Son replicables en el enfoque.
14. Los proyectos exitosos de pequeño y mediano tamaño si son posibles. "Sí se puede".



## **EJEMPLO DE PROYECTO A REALIZAR POR COMUNIDADES RURALES: ALMACENAMIENTO Y USO DE AGUAS EN MICROCUENCAS**

### **A. Antecedentes y descripción del proyecto**

#### **1. El problema del manejo de cuencas y la adopción de tecnologías**

El método general de trabajo con cuencas incluye los enfoques de manejo integral, que contempla varios aspectos importantes de producción, manejo de recursos naturales y el medio ambiente sobre lo cual se han acumulado experiencias a través de ponerlos en práctica por muchos años. En general sobre estos métodos y aplicación tanto en lo conceptual como en la ejecución casi que no se puede criticar su grado de integralidad. Sin embargo, los resultados son variados en cuanto al éxito y beneficio tanto en manejo del medio ambiente como en la adopción de técnicas y de mejoramiento del ingreso de los productores. Otro aspecto importante es la sostenibilidad de los programas una vez que los proyectos de ejecución se retiran de las áreas de trabajo.

Las razones para estos diferentes niveles de éxito pueden tener varias explicaciones pero aquí consideraremos las relacionadas con el almacenamiento y uso productivo del agua y con la vinculación de las actividades productivas como formas de aumentar el ingreso de los participantes en los proyectos de manejo de microcuencas.

El problema de las aguas se ha acentuado en las últimas décadas y se está convirtiendo en el problema ambiental y de sostenibilidad más grave en todo el mundo. Las organizaciones internacionales y los países han puesto una señal de alerta sobre este problema potencial, que está íntimamente asociado al manejo ambiental. Sin embargo, este problema generalizado parece tener poca atención de los habitantes rurales, especialmente porque no saben qué hacer para resolverlo y porque, además, no puede ser una solución individual.

**Hipótesis.** Este proyecto de almacenamiento y uso productivo de las aguas en las microcuencas parte de varias hipótesis:

**H1:** En los enfoques de manejo integral de cuenca se ha dado poca atención a la conservación, almacenamiento y utilización de las aguas con fines de pequeña irrigación, a pesar de que la tecnología actual de riego por goteo, con métodos sencillos, hace que pequeñas cantidades de agua sirvan para mantener producciones de hortalizas y cultivos de alto valor.

**H2:** Los proyectos de manejo de microcuencas han estado más orientados a promover y fomentar las actividades de adopción de tecnología y de manejo ambiental como objetivo *per se* que como medio para generar mayores ingresos a través del uso de tales prácticas, con la consecuencia de que el pequeño productor no relaciona el

beneficio inmediato para él y su familia con la adopción de las nuevas tecnologías. En realidad algunas de esas prácticas no le benefician directamente, sino a los de aguas abajo y al resto de la sociedad.

H3: Los enfoques integrales de manejo de microcuencas dan poca o insuficiente atención a los mercados que son promovidos, lo cual se relaciona con la baja capacidad de generación de ingresos directos de las prácticas y con su viabilidad económica.

## ***2. El manejo de microcuencas en regiones de economía campesina***

El adecuado manejo de las microcuencas es esencial para modificar y tecnificar la producción en regiones de economía campesina asentados en los valles de montaña y en sus laderas. Unos 1.500.000 campesinos, el 75% de los pequeños productores de Colombia, viven en estos valles y laderas y desempeñan importante papel como proveedores de alimentos a los centros poblados y ciudades aledañas. Si bien dentro de las políticas y programas del gobierno el manejo de las microcuencas ha recibido cuidadosa atención y se están poniendo en práctica novedosas ideas para su adecuado manejo, puede haber aun espacio para introducir mecanismos que mejoren estos programas. Se trata de vincular en un programa de conjunto los aspectos de conservación, utilización de las aguas con los mercados y el fortalecimiento institucional local.

Las microcuencas además de ser la reconocida unidad de manejo ambiental<sup>60</sup> contiene también unidades sociales y económicas identificables con altos grados de homogeneidad, representados en los poblados, caseríos, obras de infraestructura, vinculación a los mercados, y homogeneidad ecológica y ambiental, lo cual permite desarrollar con sus habitantes programas específicos para la microcuenca. Sin embargo, la mayoría de los métodos de trabajo con la comunidad como las técnicas propuestas tienen carácter universal y pueden ser replicadas en la mayoría de las microcuencas.

## **B. Descripción del proyecto**

### ***1. Objetivos generales***

Este subproyecto tiene varios objetivos generales al establecer formas operativas en el campo para que las tecnologías sostenibles sean puestas en práctica por los productores y los habitantes rurales y en forma integral para que sirvan de prueba y de fuente de información de resultados de su aplicación.

### ***2. Objetivos específicos***

Como objetivos específicos de este subproyecto se pueden listar los siguientes:

<sup>60</sup> Ver recomendaciones 6 y 14 de "Lineamientos de Política para el manejo integral del agua en Colombia", 1996, del Ministerio del Medio Ambiente y el apoyo del Ideam, Acodal y de otras instituciones públicas y privadas, sobre la adopción de la cuenca hidrográfica como unidad de ordenamiento y manejo y sobre el impulso de obras de infraestructura (públicas y privadas) para almacenar agua para manejar los excesos, la escasez y las demandas sectoriales del recurso.

1. **Proporcionar bases técnicas y de acción a las instituciones de asistencia técnica de nivel local (Umata) que les permitan relacionar las otras actividades y vincular a la comunidad a las acciones.**
2. **Unificar y coordinar los programas de conservación y de asistencia dirigidos a los campesinos;**
3. **Fortalecer la base y la coordinación institucional al nivel local y de la región así como las acciones de las comunidades;**
4. **Vincular las acciones de conservación con las de producción, de mercados, de generación de ingresos y dar valor económico inmediato y palpable a los esfuerzos de organización y de conservación de la comunidad y de las personas;**
5. **Producir efectos considerables en la regulación de las aguas de los pequeños y grandes ríos del país<sup>61</sup>.**

### **3. Breve descripción del proyecto 'Quiche'<sup>62</sup>**

Uno de los recursos más importantes que tienen los valles y laderas es la abundancia de aguas con considerables gradientes (promedios: 2.000 mm por año, con caídas de 20% y más) de las quebradas, de los valles y laderas, desde los 2.000-2.500 msnm abajo hasta 1.000 y 500 msnm. Los campesinos de Colombia han aprendido a utilizar estas ventajas y un buen número riega sus cultivos con aspersores, sin motobombas utilizando la presión del gradiente. Pero en una microcuenca estas aguas no son suficientes para todas las necesidades ni para toda la época seca porque gran parte del agua lluvia (70%) se pierde en escorrentía, con los problemas de erosión y de inundaciones en todo el sistema aguas abajo. La mayoría de las 'quebradas' de los valles y laderas no tienen agua en las épocas secas. Un buen número de campesinos han hecho pequeñas y económicas represas para almacenar agua, sin embargo su efectividad es muy limitada porque se trata de acciones aisladas.

El proyecto 'Quiche' tiene el propósito de generalizar para toda la microcuenca y en forma organizada estas prácticas de riego corrientes en sus cultivos y que ahora se realizan en forma individual. En esencia se trata de construir pequeñas reservas de agua en toda el área de la microcuenca para almacenar un mayor porcentaje del agua lluvia. En la mayoría de los casos se trata de pequeñas reservas de agua que pueden ser construidas por los mismos habitantes de la cuenca con un mínimo de instrucciones, pero con base en un plan general de manejo donde la fragilidad de cada una esté fortalecida por la acción de conjunto. El plan de manejo indicaría cuántas y dónde se deben construir las represas y en qué orden. Este es un problema técnico relativamente fácil de solucionar, el problema principal del proyecto es la organización institucional y la concertación de todos los productores de la microcuenca, que debe ser la base del

<sup>61</sup> La estimación de la capacidad de embalse de un programa de esta naturaleza será establecido con mejores bases de cálculo en el futuro. Sin embargo, las siguientes cifras pueden dar una idea de su magnitud: una microcuenca de tamaño medio puede requerir unas 1.000 pequeñas represas, cada una con capacidad de regular unos 10 metros cúbicos. Este programa en 5.000 microcuencas regularía y almacenaría unos 50 millones de metros cúbicos.

<sup>62</sup> Como el quiche, este proyecto una vez generalizado podría retener gran parte del agua de escorrentía de las cuencas interandinas.

programa. Afortunadamente hay antecedentes para esta organización general en los acueductos veredales y en los programas de conservación que actualmente están en marcha.

Para que este programa sea atractivo para los usuarios directos –los productores y habitantes de la microcuenca– y cumpla objetivos más allá de conservar recursos y aumentar la capacidad de producción, el programa debe introducir otros elementos como la vinculación de la producción con la demanda en los mercados (contratos de abastecimiento), la programación del uso de las aguas y la vinculación con los demás programas de asistencia técnica, adopción de tecnologías apropiadas y sostenibles y de desarrollo rural existentes en la región. La organización institucional de asistencia técnica con base en el municipio puede recibir un gran impulso con este programa al convertirlo como parte de las actividades que desarrollen las Umata. En la práctica este programa de almacenamiento y uso productivo del agua está previsto como una actividad adicional a las ya desarrolladas en la microcuenca.

#### ***4. Ventajas del almacenamiento de aguas***

Al disponer de agua de riego en la época seca los agricultores, aunque en pequeña escala, podrán producir en un período donde el abastecimiento es menor y los precios son más altos, lo cual aumentará sus ingresos y beneficiará a los consumidores al tener mayor oferta de productos cuando ésta es usualmente baja. Esta mayor producción y mayor generación de ingresos tendrá efectos positivos en las economías regionales y en la adopción de las prácticas de conservación y de producción identificadas como tecnologías sostenibles y mejoradoras del medio ambiente. Igualmente estos proyectos productivos pueden ser la base alrededor de la cual se organice la comunidad y se fortalezca la capacidad institucional para otras acciones locales, regionales y de mayor cobertura.

Además de los anteriores beneficios este proyecto puede tener efectos sobre el manejo más amplio de los recursos de la microcuenca como parte de los programas actualmente existentes sobre conservación de los recursos y otros de carácter general, benéficos quizá de mayor importancia que los de generación y de aumento de los ingresos al pequeño productor:

1. Puede ser la base de unificar y coordinar muchos de los programas de conservación y de asistencia dirigidos a los campesinos tanto de nivel local como nacional;
2. Servirá para fortalecer la base y la coordinación institucional al nivel local y de la región así como las acciones de las comunidades;
3. Vinculará en forma directa las acciones de conservación con las de producción, de mercados, de generación de ingresos y dará valor económico inmediato y palpable a los esfuerzos de organización y de conservación de la comunidad y de las personas;
4. Puede producir efectos considerables en la regulación de las aguas de los pequeños y grandes ríos del país. Un programa generalizado de esta naturaleza en los valles y laderas puede llegar a ser equivalente a una gran presa con un

costo muchas veces menor y con efectos de distribución y de beneficios a la comunidad y la sociedad mucho mayores que el de una gran represa<sup>63</sup>.

## **C. Operación del proyecto**

### **1. Etapas de ejecución**

El proyecto 'Quiche' es ante todo de aplicación práctica: la tecnología de almacenamiento de agua en pequeñas represas está establecida y las situaciones especiales que se presenten se resuelven en el terreno. Las tecnologías de agricultura sostenible y de biotecnología son conocidas y están siendo difundidas con mayor cobertura cada vez más<sup>64</sup>. La forma más fácil de iniciación del proyecto es establecer el sistema de almacenamiento y uso de las aguas en proyectos ya existentes de manejo de cuencas en el país, así como la introducción de prácticas de conservación. La puesta en práctica requiere por supuesto mayor definición del contenido del programa que aquí sólo se esboza y de los procedimientos a seguir, para que en una etapa inicial de prueba y de ajustes se seleccione un número limitado de unas cinco microcuencas como proyectos pilotos por períodos de uno o dos años antes de iniciar un programa más amplio.

El proyecto se realizaría en tres etapas: una de preinversión, de unos dos meses de duración donde se identifican varias cuencas y se establecen las formas administrativas y de cooperación más adecuadas de introducción de las tecnologías sostenibles faltantes; una segunda, de unos dos años de duración, donde se trabajará con un número limitado de proyectos piloto, y una tercera de mayor duración y de cobertura mayor del proyecto. Las dos últimas etapas pueden estar cronológicamente superpuestas dependiendo del interés y acogida al programa de almacenamiento y uso productivo del agua.

#### **a) Etapa de preinversión**

1. Seleccionar 5 cuencas en donde en la actualidad se estén realizando proyectos de manejo de cuencas. (Se debe iniciar con unos 10 para seleccionar 5).
2. Estudiar los proyectos e identificar qué les hace falta en cuanto a tecnologías sostenibles, almacenamiento, utilización del agua para la producción y aspectos económicos, especialmente relacionados con los mercados, que vinculen directamente la utilización de tecnologías sostenibles y la generación de ingresos.
3. Identificar y acordar formas de cooperación y de organización para la puesta en marcha de las tecnologías sostenibles faltantes con la entidad ejecutora del proyecto.

<sup>63</sup> La estimación de la capacidad de embalse de un programa de esta naturaleza será establecido con mejores bases de cálculo en el futuro. Sin embargo, las siguientes cifras pueden dar una idea de su magnitud: una microcuenca de tamaño medio puede requerir unas 1.000 pequeñas represas, cada una con capacidad de regular unos 10 metros cúbicos. Este programa en 5.000 microcuencas regularía y almacenaría unos 50 millones de metros cúbicos.

<sup>64</sup> Ver propuesta del Proyecto del IICA para difundir tecnologías sostenibles en forma masiva, 1998.

4. Estimar los costos adicionales para la puesta en marcha de las tecnologías sostenibles faltantes, almacenamiento y utilización de aguas y los aspectos económicos.
5. Identificar fuentes y formas de financiación de los costos adicionales de la puesta en marcha de las tecnologías sostenibles faltantes.

*b) Identificación de cuencas piloto*

Puede haber cinco cuencas donde se desarrollan programas generales de manejo y a las cuales se pueden aplicar los componentes de manejo de aguas, de tecnologías para la agricultura sostenible y la organización adicional de integración de actividades.

1. En las cuencas identificadas se entrará en contactos de coordinación con los actuales ejecutores para incorporar los nuevos componentes;
2. Preparación del paquete tecnológico apropiado;
3. Preparación de un manual y guía de aplicación de las tecnologías de almacenamiento de aguas y de vinculación de la producción a los mercados en cada cuenca. La identificación de las condiciones y necesidades de cada cuenca, así como la forma de ponerlas en práctica, servirán de guía para la preparación de este manual o compendio de prácticas de agricultura sostenible;
4. Formas de ejecución de las actividades en las cuencas por parte de los ejecutores del proyecto en la microcuenca o de las unidades locales de asistencia técnica (Umata);
5. Simultáneamente a la preparación del manual se empezará la aplicación de las tecnologías con un mínimo plan de acción de modo que las experiencias guen la preparación del manual.
6. Elaboración de un proyecto de programa de almacenamiento y uso productivo del agua de mayor cobertura con base en las actividades y experiencias reunidas en estos proyectos piloto.

Financiación de actividades de ejecución en proyectos piloto. La financiación inicial estará dirigida principalmente a:

1. Apoyar actividades adicionales en las cuencas donde ya se ejecutan obras y acciones de conservación y de extensión en las microcuencas;
2. Preparar el manual y guía de las prácticas de almacenamiento y uso de aguas, revisando el estado del arte (y de tecnología sostenible y de biotecnología);
3. Financiar los desplazamientos y estudios relacionados con la adecuación de los puntos anteriores a las condiciones de cada cuenca;
4. Financiar la captura y preparación en forma de método de las experiencias de aplicación en cada cuenca, la preparación de informes y su divulgación interna entre los grupos ejecutores, y
5. Financiar actividades de coordinación con otras entidades.

*c) Cobertura generalizada del programa de almacenamiento y uso productivo del agua*

Cumplidas estas etapas habrá una segunda fase de divulgación de la información y de aplicación en escala más amplia, para lo cual se requerirá financiación adicional con base en un documento de proyecto que reúna las experiencias de los proyectos piloto.

**D. Productos del proyecto**

El producto principal de este subproyecto es la prueba de las tecnologías sostenibles y la identificación de las formas de cooperación para ponerlas en práctica por parte de los productores.

1. Puesta en marcha de tecnologías faltantes en proyectos en operación;
2. Vinculación de 5 proyectos al programa de almacenamiento y uso productivo del agua;
3. Informe inicial de estado actual y de método de trabajo para introducir tecnologías complementarias faltantes. Línea base general para evaluación 1 o 2 años después;
4. Base para diseñar un proyecto de 2 años - documento base de proyecto.

**E. Cronograma del proyecto**

**1. Etapa de preinversión**

Duración: dos meses.

Personal: dos profesionales, 1 asistente.

Actividades: las relacionadas para obtener los productos anteriores.

Productos : los listados en las secciones anteriores.

**F. Puntos fuertes del proyecto**

1. Fácil de hacer pues se basa en tecnologías simples que pueden ser ejecutadas por la comunidad y que tienen gran capacidad de multiplicación de beneficios;
2. Costo monetario marginal (adicional) bajo frente a gran impacto potencial;
3. Catalizador para el uso de otras tecnologías. Integra otras tecnologías e induce a la apreciación del valor económico de usar tecnologías apropiadas y sostenibles;
4. Tiene impacto inmediato al generar ingresos al usuario;
5. Prueba y pone en funcionamiento nuevas formas de organización y de participación por objetivos y resultado.

**Tabla 1**  
**ANEXO. POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE LOS CENSOS DE POBLACIÓN,**  
**1938 A 1993 SIN AJUSTE DE COBERTURA**

1938	2.533.680	6.168.136	8.701.816	27.70	72.30
1951	4.365.686	6.862.823	11.228.509	38.90	61.10
1964	9.239.626	8.244.882	17.484.508	52.84	47.16
1973 *	12.607.849	8.059.071	20.666.920	61.00	39.00
1986 *	18.535.708	9.331.618	27.867.326	66.51	33.49
1993 *	23.514.070	9.595.770	33.109.840	71.02	28.98

\* Los censos de 1938, 1951 y 1964 distinguen entre población rural y urbana. Los años restantes contienen los términos Cabecera y Resto, tomando la primera por urbana y la segunda por rural.

Fuente: DANE, Censos de Población de cada año.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEGA (Lorente *et. al.*) 1984. *Distribución de la propiedad rural en Colombia, 1960-1984*. Ministerio de Agricultura, Bogotá.
- Chayanov, A. V. 1925 *La organización de la Unidad Económica Campesina*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1974.
- Corrales, Elcy; Forero, Jaime y Aguilar J.A. "La economía campesina y la sociedad rural en el modelo neoliberal de desarrollo", en: *Neoliberales y Pobres*, Cinep, 1993, pp. 167 ss.
- DANE 1974. Censo Nacional Agropecuario 1970-1971. Boletín Mensual de Estadística N° 274-275, p. 27.
- Fajardo, Darío *et. al.* 1997. *Colonización y estrategias de desarrollo*. IICA, pp. 84 y 165.
- García, Antonio. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural*. IICA, San José de Costa Rica.
- IGAC 1988. *Suelos y bosques de Colombia*. pp. 71-92.
- Jaramillo, Carlos Felipe "Apertura, crisis y recuperación. La agricultura colombiana entre 1990 y 1994". Fonade - Tercer Mundo, Bogotá, 1994.
- Kalmanovitz, Salomón. 1995. "Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", en: *Drogas, Poder y Región*. Cinep pp. 11-58.
- Kautsky, Karl. *La cuestión agraria*. Editorial Latina. Bogotá.
- Keynes, J. M. *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. F.C.E. México, p. 232.
- Legrand, Catherine, 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Leijonhufvud, Axel, 1968. *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes. A Study in Monetary Theory*. Oxford University Press, Londres, pequeño productor. 429.
- Lemoine, Carlos; Compañía Colombiana de Datos, citado por Arango, Mariano, 1982. *El café en Colombia, 1930-1958* U. de Antioquia, Carlos Valencia Editores, Medellín.
- Lenin, V. I. 1899. "El desarrollo del capitalismo en Rusia". Editorial Progreso. Moscú, 1981. (Cap. III, IV y VIII) y 1907. *El programa agrario de la socialdemocracia*. Editorial Progreso. Moscú.
- Lewis, W.A. "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra". Traducida de Manuel Sánchez, en: *El Trimestre Económico*, México, octubre, diciembre 1960.
- Mariategui, José Carlos "Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana" 1928. Biblioteca Amauta, Lima, Perú, 48va. edición.

- May, Ernesto (coordinador) 1996. *La Pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*. Tercer Mundo Editores, Capítulo 5, pp. 135-155.
- Meillasoux, Claude 1975. *Mujeres, granjeros y capitales*. Siglo XXI, México, segunda edición, 1978.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario (MESA), "El desarrollo agropecuario en Colombia. Informe Final", DNP, Bogotá, 1990.
- Mondragón, Héctor. "Propuesta del campesinado", en: *Economía Colombiana* N° 186, p. 17.
- Morag, Amos, 1965. *On Taxes and Inflation*. Random House, MIT, pp. 111.
- Quintero, Julio César 1988. *¿Qué pasó con la tierra prometida?* Cinep, Bogotá.
- Redfield, R. *The little community*. Peasant, Society and Community.
- Roldán, Diego, 1993. "La racionalidad económica campesina y el mercado de los años 90", en: *Seminario Nacional de Economía Campesina*, Universidad del Valle, Cidse, p. 12.
- Shanin, T. *Naturaleza y lógica de la economía campesina*.
- Siabato, Tarcisio, 1986. "Perspectivas de la economía campesina", en: *Problemas agrarios colombianos*, Siglo XXI Editores, pp. 371-429.
- Steiner, Roberto, 1996. "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", *Coyuntura Económica*, diciembre de 1996.
- Valderrama M. y A. Carrasco, 1981. *Potencial de producción de alimentos de los pequeños agricultores y necesidades de insumos*. CEDE, Universidad de los Andes. 243 p.
- Valderrama, Mario. Economics of Selected Inputs on Small and Large Farms of the Sabana de Bogotá, Colombia . Ph.D. Dissertation.
- Whethem, Edith H. 1960. *The Economic Background to Agricultural Policy*. Cambridge University Press, Londres pp. 97-98.
- Wolf, E. *Los campesinos*. Editorial Labor. Barcelona, 1971.





**TITULOS  
DE LA COLECCION**

**Colombia en transición**

Rafael Echeverri  
María del Pilar Ribero

**Del proteccionismo a la apertura.  
¿El camino a la modernización  
agropecuaria?**

Álvaro Balcázar, Andrés Vargas  
Martha Lucía Crozco

**Desarrollo y equidad  
con campesinos**

Mario Valderrama, Héctor Mondragón

**Tras el velo de la pobreza.  
La pobreza rural en Colombia y los  
desafíos para el nuevo milenio**

Alcides Gómez, Martha Duque

**Sostenibilidad y medio ambiente.  
Políticas, estrategias y  
caminos de acción**

Antonio Villa

**Expedición a la diversidad.  
Hacia el conocimiento  
y la innovación**

Darío Bustamante

**Poder y crisis institucional  
en el campo colombiano**

Fernando Bernal

**La convivencia en Colombia.  
más allá de las armas**

Guillermo Soiarce

**Para empoderar  
a las mujeres rurales**

Rosa Inés Ospina Robledo

La economía campesina no es por su origen una economía de destrucción del medio ambiente. Al contrario, las economías campesinas en condiciones propicias para su desarrollo cuidan los ecosistemas y el ambiente, pues necesitan hacerlo para perpetuar su misma existencia. El modelo de explotación campesina de minifundio y colonización agresiva es producto del monopolio terrateniente de las mejores tierras y de la expansión continuada de la gran propiedad en Colombia. Es de este modelo de donde proviene la depredación de los bosques pero no es una característica intrínseca de la economía campesina, que en condiciones ventajosas tiende a desarrollar una cultura de protección ambiental.

### Entidades patrocinadoras

IICA

Ministerio de Agricultura - Departamento Nacional de Planeación

AID - Fonade - FAO - PNUD - Red de Solidaridad Social

Banco Mundial - BID - GTZ - Corpes Orinoquia



IICA



Visión Rural

ISBN 958 601 808 3



9 789586 018081