

Absalón Machado / Carlos Salgado / Rafael Vásquez

Absalón Machado / coordinador

La academia y el sector rural **1**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

CID

Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo

La *academia*
y el *sector rural* **1**

Absalón Machado / Carlos Salgado / Rafael Vásquez

Absalón Machado / coordinador

La academia y el sector rural **1**

Machado Cartagena, Absalón de Jesús, *La academia y el sector rural* / Absalón Machado, Carlos Salgado, Rafael Vásquez. -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2004.

225 p. (La academia y el sector rural ; 1)

1. Academia 2. Sector rural 3. Colombia I. Salgado- , Carlos II. Vásquez- , Rafael III. Estudios económicos IV. Serie : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. La academia y el sector rural ; 1

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)

Carrera 50 n° 27-70

Edificios Camilo Torres, bloque B4

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 316 51 23 / 316 50 00, extensiones 18 705, 18 697

Fax (57 1) 316 50 00, extensión 18 714

Oficina de comunicaciones, extensión 18 698

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, junio de 2004

ISBN 958-701-421-9

EDICIÓN Y COORDINACIÓN EDITORIAL

Luisa María Navas Camacho

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Vargas / Tiza Orión Editores EU

FOTOGRAFÍA DE LA CARÁTULA

Ángela Vargas

IMPRESIÓN

Esfera Editores Ltda.

CONTENIDO

Presentación.....	9
Introducción.....	11

LA ACADEMIA Y EL SECTOR RURAL:
SUS VÍNCULOS, SUS INTERPRETACIONES, SUS RETOS
Absalón Machado C.

1. Años cincuenta: incidencia en las políticas.....	16
2. Años 60 y 70: pensamiento propio.....	17
3. Años ochenta: la academia y la crisis.....	19
4. Años noventa: macroeconomía, institucionalismo y competitividad.....	21
5. Reflexiones sobre la academia y lo público.....	28
Referencias bibliográficas.....	30

ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE LAS INSTITUCIONES
DEL SECTOR AGROPECUARIO 1986-2003
Absalón Machado / Rafael Vásquez / Carlos Salgado

Introducción.....	39
2. Neoinstitucionalismo y sus aportes conceptuales.....	41
3. Contexto internacional.....	45

4. Visiones latinoamericanas	48
5. Funcionalismo, neoinstitucionalismo, historia económica y políticas públicas	57
6. Nueva ruralidad, perspectiva evolutiva e institucionalidad pública y privada	66
7. Principales reformas institucionales en el período 1986-2003	91
8. La academia y los avances institucionales	98
Referencias bibliográficas	100

ECONOMÍAS CAMPESINAS
Carlos Salgado Araméndez

Introducción	105
1. Desvalorización del rol del campesinado	110
2. Desarrollo de las economías campesinas, a pesar de la exclusión	116
3. Productivistas versus campesinólogos	132
Conclusión	145
Referencias bibliográficas	147

COLONIZACIÓN Y ACADEMIA.
ESTUDIOS E INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS
Absalón Machado C.

Introducción	151
2. Contexto internacional	154
3. Colonización y ocupación del espacio	155
4. Colonización, Estado, sociedad, región y conflicto	172
5. Colonización y centros urbanos	198
6. Propuestas de políticas de colonización	204
7. La academia y las política gubernamentales	215
Referencias bibliográficas	217
 Siglas	 223

PRESENTACIÓN



El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia es una unidad de la Facultad de Ciencias Económicas dedicada a la investigación y asesoría en temas económicos, sociales e institucionales. Su propósito es contribuir con mayores conocimientos y en la elaboración de propuestas de política pública que al tiempo que fortalecen el debate académico se orientan a solucionar los grandes problemas estructurales del país.

Ese espíritu se materializa en la entrega de una colección de ensayos llamada *La academia y el sector rural*. En ella se quiere transmitir la idea de que las personas dedicadas a la labor académica siguen desarrollando trabajos de investigación sobre ese sector y propuestas para que tengan en cuenta los diseñadores de políticas públicas.

Esta colección hace parte del proyecto *Prospectiva del desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*, cofinanciado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas (Colciencias) y por el International Development Research Centre (IDRC), del Canadá. La pretensión de este proyecto es entregar una propuesta prospectiva sobre las posibilidades de desarrollo rural y agrario para Colombia en una etapa futura de posguerra y sobre la factibilidad de fomentar investigaciones que tengan impacto en la formulación e implementación de políticas públicas rurales y agrarias para la construcción de la paz.

Los ensayos constituyen una revisión del estado del arte de temas que el proyecto identificó como relevantes en la problemática agraria y rural del país, desde el punto de vista de la prospectiva y de las circunstancias que deberá enfrentar Colombia en las próximas décadas. Son siete grandes temas con sus respectivos subtemas: reforma agraria y el conflicto, el desarrollo rural, el desarrollo institucional, el medio ambiente, la estructura productiva, la economía campesina y la descentralización y el desarrollo territorial.



Una variedad de disciplinas aporta de de manera significativa al conocimiento de la realidad rural. No obstante, los temas escogidos se abordan solamente desde sus aspectos socioeconómicos y políticos. Se omite la revisión desde la mirada de la geografía, la historia, la etnografía, la antropología, las ciencias físicas y otras.

Junto a los estados del arte, se hace una revisión analítica de los documentos de la Misión de Estudios del Sector Rural Agropecuario de 1988-1990; de la Misión Rural de 1997-1998 y de los Cuadernos Tierra y Justicia, publicados por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, en el año 2002. También se presentan los principales trabajos realizados en la perspectiva de visiones de largo plazo sobre la agricultura colombiana y sobre las políticas en el sector rural.

La coordinación y orientación de los documentos que se publican en esta serie estuvieron a cargo del profesor Absalón Machado y su elaboración, en manos de profesionales colombianos, profesores de la Universidad Nacional y estudiantes de pregrado y postgrado de la misma universidad. Se trata de un trabajo académico que con su calidad quiere llamar la atención acerca de los esfuerzos que todavía se requieren, en especial de parte de las universidades públicas y de las regiones.

El CID quiere divulgar con esta publicación lo que hace la academia, en el espíritu de que ello sea útil para lograr un mejor acercamiento entre investigadores y los sectores público y privado, de manera que el conocimiento se utilice con más intensidad en la solución de nuestros grandes problemas.

Agradecemos la colaboración y estímulo de Colciencias y el IDRC de Canadá para el desarrollo de este trabajo y de su publicación.

Jorge Iván González

Director del CID



INTRODUCCIÓN



Este primer volumen de la serie La academia y el sector rural en Colombia inicia la presentación del estado del arte de la producción académica en torno al sector rural en el periodo comprendido entre 1986 y 2003. A él le seguirán otros volúmenes con los que se aspira a entregar una revisión relativamente completa al respecto.

Esta publicación inicial entrega el estado del arte de cuatro temas, cada uno en un documento: *la academia y el sector rural, las economías campesinas, el análisis institucional y de las instituciones en el sector agropecuario y la colonización*. Los cuatro documentos contienen una revisión que, sin aspirar a ser exhaustiva, proviene de una selección de textos considerados como los más relevantes. Cada autor destaca los aportes más significativos de la academia en cada área y deja a las personas interesadas la posibilidad de ir a las fuentes para complementar en detalle la síntesis presentada.

El primer documento hace una mirada histórica sobre el papel de la academia frente al sector rural y lanza algunas inquietudes sobre los aportes y modalidades de los trabajos académicos en relación con el diseño de políticas públicas. En particular, señala la precaria relación de los investigadores con los diseñadores de esas políticas, lo que hace, desde esa óptica, nugatorio su esfuerzo.

El segundo documento revisa los desarrollos académicos sobre la problemática campesina. Su autor observa la poca producción investigativa en relación con la importancia económica, social y política del campesinado en la sociedad colombiana. De allí extrae una primera conclusión: en el país se diseñan y ejecutan políticas para el campesinado sin estudiar suficientemente su evolución y sin entender a cabalidad sus roles, señalamiento que tiene por qué generar preocupaciones a los académicos, sobre todo si se piensa en el futuro de la sociedad campesina.



Se destacan también los avances e innovaciones interpretativas basadas en algunos trabajos del campo realizados por unos pocos campesinólogos, en particular en dos aspectos: el primero, un marco conceptual renovado y optimista sobre el papel del campesinado y sus economías; la segunda, una interpretación sugestiva de la acción económica y política del campesinado, que abre opciones de interés para su futuro inmediato y lejano.

En esta revisión del estado del arte sobre economía campesina conviene destacar la tendencia a superar la visión economicista y a valorar la dimensión política de la cuestión campesina, que abre puertas para entender el sujeto social, lo que es notorio en los trabajos realizados por varios analistas alrededor de ILSA.

El tercer documento revisa la producción bibliográfica sobre el tema de la colonización, preocupación recurrente de historiadores, antropólogos y sociólogos y menos de los economistas. Es bien conocido que en la materia de la ocupación del territorio, el Estado ha sido desatento para tratarla en cuanto proyecto de largo plazo o como estrategia geopolítica. Esa desatención se traduce en lo caótico de la colonización y en que ella gira alrededor de una economía extractivista.

La esencia de los estudios sobre colonización, numerosos por cierto, se extrae de los aspectos del proceso de colonización y sus características, de la formación del Estado, de los territorios, de los conflictos en la frontera y de la visibilidad de los actores. Darío Fajardo, Alfredo Molano, José Jairo González, Camilo Domínguez, Augusto Gómez, María Clemencia Ramírez, Clara Inés García y Claudia Steiner son autoras y autores que forman el núcleo de la producción académica sobre este aspecto.

Son constitutivos del tema de la ocupación del territorio los múltiples conflictos generados en la frontera, la aparición de la coca, la existencia de los grupos alzados en armas, los movimientos sociales y otras dinámicas políticas. Algunos de estos asuntos se tratarán en otros documentos especializados, pero ya se asoma aquí esta problemática nacional, que inquieta enormemente las perspectivas del futuro.

El autor señala finalmente el divorcio entre las propuestas políticas de algunos académicos y las decisiones del poder ejecutivo. El caso del Plante y del Plan Colombia son un buen ejemplo de ello.

El último tema de este volumen es el institucional, en particular, las instituciones en el sector agropecuario. Es un área del conocimiento de desarrollo reciente en el país y quienes la abordan son académicos que siguen el institucionalismo y el neoinstitucionalismo. Su referente principal es el Premio Nobel de Economía Douglas North.



El documento recoge los aportes de la economía institucional al análisis de la problemática rural, en la que el derecho de propiedad, los costos de transacción, la acción colectiva y el problema de agente-principal aparecen como los más atendidos. Igualmente se observa un interés académico por analizar con más detalle el comportamiento de la estructura institucional pública que actúa en el sector, en especial, el del Ministerio de Agricultura, y por acercarse a la problemática gremial.

El tema ha despertado interés por los impactos de las reformas realizadas en los países, consideradas insuficientes y con serios vacíos institucionales. Ello ha indicado la necesidad de nuevas reformas que hagan énfasis en el desarrollo institucional y en lo urgente de promover una discusión más centrada en el papel de lo público y de lo privado y de sus relaciones.

Los estudios realizados en Colombia al respecto toman también como referencia algunos trabajos analíticos sobre la situación de la institucionalidad en el sector rural de América Latina.

Si en algún campo la academia cuenta recientemente con herramientas teóricas para el análisis y la incidencia en el diseño de las políticas públicas es el de la institucionalidad, pero los resultados en su construcción son aún muy pobres.

Ojalá los lectores encuentren en esta publicación motivos para reflexionar sobre el papel de la academia en el sector rural y en el diseño de políticas públicas.

Absalón Machado

Coordinador

LA ACADEMIA Y EL SECTOR RURAL SUS VÍNCULOS, SUS INTERPRETACIONES, SUS RETOS¹

Absalón Machado C.

*Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia*



El sector agropecuario y rural en Colombia afronta problemas estructurales y coyunturales complejos que exigen para su solución de un conocimiento científico y sistemático. Nuestra percepción es que dicho conocimiento no se genera adecuadamente en la actualidad y que, incluso, lo que se produjo en el pasado se tradujo muy parcialmente en el diseño de políticas públicas.

La academia se ha inmiscuido en los problemas de del sector agropecuario desde los comienzos de la producción en su fase más moderna, es decir, desde los años cincuenta del siglo pasado; aunque antes hubo pensadores muy importantes que aportaron en la comprensión del problema agrario. Baste mencionar a Alejandro López, Rafael Uribe Uribe y a Carlos Lleras Restrepo. Esta lista se alarga y de manera significativa a partir de los años sesenta y hasta inicios de los ochenta pero tendió a estancarse en los últimos 15 años con respecto a los análisis hechos por los economistas, cuando la renovación del estamento académico interesado por los problemas agrarios no encontró un camino apropiado, ni el ambiente necesario. Pero el trabajo académico en el sector se diversifica con la irrupción de otras disciplinas como la historia, la sociología, las ciencias políticas, la antropología, la ecología, que se especializan en problemáticas propias de su desarrollo.

¹ Versión ajustada de la ponencia presentada en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas el 3 de julio de 2003.



1. AÑOS CINCUENTA: INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS

La producción académica sobre el sector se abrió en realidad a partir del informe de Lauchlin Currie en 1950. Este informe trataba en general los problemas del crecimiento y el desarrollo y de manera importante proponía un diagnóstico ordenado de los problemas de la agricultura, aunque no podemos decir que completo y que tuviera una visión ajustada a las condiciones propias de nuestro desarrollo. El diagnóstico y sus propuestas de tradujeron en políticas públicas, quizás porque venían recomendadas por un organismo internacional como el Banco Mundial y Colombia requería recursos para apoyar los procesos de modernización del aparato productivo, o quizás porque no había propuestas propias que tuvieran la fuerza para convencer al establecimiento. La propuesta de Currie de gravar la tierra con un mayor impuesto no tuvo acogida, dado el poder que tenían los terratenientes sobre el Estado.

Currie hizo después otros trabajos como su análisis de la estructura cafetera en 1960 y los diagnósticos sobre el Valle del Magdalena Medio, parte de la Costa Atlántica y el departamento del Meta. En ellos también hubo recomendaciones de políticas que tuvieron resonancia en el Estado y se concretaron en proyectos (como la creación de la Corporación del Valle del Magdalena Medio, convertida después en el Inderena).

Está además la conocida propuesta de Operación Colombia de Currie que generó un interesante debate con Lleras Restrepo respecto de las estrategias para modernizar el campo y sacar de la pobreza a la mayoría de su población. Si bien las tesis lleristas triunfaron y se tradujeron en la reforma agraria redistributiva, las de Currie incidieron más después, dado que su modelo de modernización de la agricultura, ya propuesto en los cincuenta, venía operando, encontró nuevos espacios a partir del gobierno de Pastrana a comienzos de los setenta y perduró durante toda la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

La Misión Lilienthal que visitó al Valle del Cauca a mediados de los cincuenta también tuvo éxito en su recomendación de crear la CVC. Pese a las reticencias de los propietarios de tierras, contó con el apoyo de Rojas Pinilla. Más adelante, en la segunda mitad de la década del cincuenta, la Misión del padre Lebret también se ocupó de las condiciones de vida y de distribución del ingreso existentes en las áreas rurales y urbanas, con poco éxito en la aplicación de sus sugerencias en términos de políticas públicas.

La FAO también incursionó desde los años cincuenta con recomendaciones de política para el desarrollo de la agricultura. Tuvo algunos éxitos en el tema de modernizar la comercialización y la infraestructura productiva.



También incursionaron desde los cincuenta las fundaciones Kellogs, Rockefeller y Ford con la asistencia técnica, traducida en el diseño, montaje y puesta en operación del sistema de investigación y de transferencia de tecnología en el sector agropecuario, organizados alrededor del ICA en 1962.

En materia de políticas de reforma agraria, es notoria también la incidencia de las recomendaciones de la FAO, Naciones Unidas y la Cepal a fines de los cincuenta. Ya luego a inicios de los sesenta, tuvo una fuerza contundente el informe del Comité Interamericano para el Desarrollo de Agricultura (CIDA) sobre la situación de tenencia de la tierra en siete países de América Latina, entre ellos Colombia, que reforzó los argumentos y la convicción sobre la necesidad de adelantar la reforma agraria. Ni se diga la influencia sobre este mismo tema que tuvo la Alianza para el Progreso promovida por el gobierno estadounidense en los sesenta.

2. AÑOS 60 Y 70: PENSAMIENTO PROPIO

A partir de los años sesenta, algunos autores colombianos comenzaron a producir conocimientos más propios, con visiones que se apartaban de la influencia de los pensadores extranjeros y de los organismos internacionales. Sus éxitos en la incidencia sobre las políticas públicas fueron menos notorios por partir de posiciones políticas más críticas que contemporizadoras.

El maestro de estos autores fue el extinto y muy apreciado profesor Antonio García. Sus aportes fueron significativos en el terreno conceptual, metodológico y de propuestas de política para resolver los problemas de tenencia de tierras e incorporar amplia y sistemáticamente al campesinado y a la sociedad rural a la nación y al disfrute del progreso y la modernización. Igualmente, se nutrieron en sus primeros pasos académicos de la sociología de Orlando Fals Borda y de algunos de sus colegas de la Universidad Nacional.

Antonio García, Fals Borda y sus colegas militaban en las corrientes socialistas y sus postulados no tuvieron eco en las esferas gubernamentales, pero sí mucha importancia para el proceso de formación de los nuevos analistas del problema agrario surgidos en los años sesenta en medio de los debates ideológicos generados por la guerra fría y la revolución cubana.

2.1. Las corrientes de la izquierda

La ideología de izquierda propia de los sesenta influyó en la mayoría de los analistas del tema agrario de esos años. Sus propuestas eran radicales y en



sus visiones sólo una revolución socialista resolvía los problemas que el desarrollo del capitalismo le creaba al sector agrario. Se enfatizaba en comprender el desarrollo del campo en el contexto de la articulación de la formación social colombiana al capitalismo dependiente y al imperialismo estadounidense. También insistían en la discusión de las consecuencias que tenía para la democracia mantener determinado modelo de desarrollo en el país.

La discusión de la época se centró en las vías de desarrollo: la *yunker* o terrateniente, la *farmer*, la socialista y la cooperativista. También hubo un centro en el carácter del agro: si capitalista, si feudal o semifeudal. Una carga ideológica muy fuerte acompañaba estas iniciativas analíticas que de alguna manera ayudaron a entender muchos de los problemas y procesos que hoy siguen vigentes.

El grupo de analistas y académicos iniciados en los sesenta y destacados en los setenta mezclaba las visiones marxistas y estructuralistas y estaba compuesto, entre otros, por Salomón Kalmanovitz, Jesús Bejarano, Alejandro Reyes, Hugo Vélez, Darío Mesa, Mariano Arango, Darío Fajardo, Alfredo Molano, Santiago Perry, Jorge Villegas, Víctor Manuel Moncayo, Oscar Delgado, Jaime Eduardo Jaramillo, Tarcisio Siabato, Absalón Machado, Diego Roldán, Leonidas Mora y nuevos historiadores como Gonzalo Sánchez, Álvaro Tirado, Jorge Orlando Melo, Germán Colmenares, Marco Palacios, Hermes Tovar y otros, que se han ocupado de los temas agrarios.

El tema cafetero apareció por primera vez en el interés de los académicos con visiones e informaciones renovadas que superaban la visión tradicional de Luis Eduardo Nieto Arteta y, por supuesto, las interpretaciones oficiales y del establecimiento. Estas últimas se expresaban a través de la Federación Nacional de Cafeteros, que ha monopolizado hasta hace poco la información y las interpretaciones sobre la economía cafetera.

2.2 Ecos de un proceso

Los años setenta fueron muy importantes en la formación de nuevos analistas que asumieron motivaciones políticas en el estudio del problema agrario. La semilla sembrada en esa época fructificó en nuevos valores académicos. Algunos mantuvieron sus líneas de pensamiento de manera sistemática y se reflejan en sus análisis y propuestas en los años ochenta y noventa. Otros cambiaron de rutas analíticas influidos por nuevas teorías y enfoques, con virajes hacia la derecha o el centro en términos políticos, pero siguieron contribuyendo al pensamiento y la consolidación de la comprensión de los fenómenos del desarrollo en el sector rural.



Esta década dejó varias improntas: 1) un conocimiento, aunque sesgado por la ideología de la izquierda, muy útil para la comprensión de los problemas del desarrollo de la agricultura; 2) la formación de los primeros grupos de investigación en las universidades interesados en el tema agrario, especialmente en Medellín, Cali y Bogotá, que generaron un material académico valioso para la discusión; 3) la difusión del conocimiento generado a través de encendidos debates universitarios sobre la problemática en mención y por tanto una especie de visibilización de la academia en la sociedad; 4) una característica que perduró hasta ahora: el aislamiento de esta academia de los círculos de poder y de las influencias en el diseño de las políticas públicas, por alejarse, quizás con desprecio, del mercado político que gira alrededor de los gobiernos de turno.

Esta etapa histórica de la academia frente al sector rural tiene una característica que la historia nos deberá mostrar con mejores elementos de juicio: los años setenta fueron en el siglo veinte como una luz del universo que se desprendió de la estructura estelar para alumbrar un espacio social donde el pensamiento necesitaba expresar un compromiso por una sociedad mejor. Fue una luz cuyo impulso seminal perduró poco, pero cuyos rutilantes destellos todavía se observan en los días sombríos de nuestra existencia y se resisten a extinguirse en la incierta construcción de nuestra democracia.

3. AÑOS OCHENTA: LA ACADEMIA Y LA CRISIS

La tendencia que venía de los años sesenta y setenta tuvo un quiebre en los ochenta: las ciencias sociales entran en crisis por múltiples razones que no es del caso mencionar. La economía también hace crisis, se acentúa el conflicto político y la producción agropecuaria se estanca, igual que el desarrollo institucional en el sector. Buena parte de los académicos matriculados en la izquierda se replegaron y sus nichos de reproducción se deterioraron a medida que cambiaba el contexto, se agudizaba el conflicto y el Estado colombiano se volvía más represivo.

Las políticas de ajuste de inicios de los ochenta en América Latina y de mediados de esa década en Colombia, orientadas por los organismos internacionales, abren camino a un pensamiento único que no comulga con desviaciones de la ortodoxia económica. La discusión académica se fue centrando en la macroeconomía y menos en los aspectos sectoriales, por la lógica de los razonamientos del modelo de acumulación y los compromisos internacionales. La modelización en la economía entra con fuerza en los medios académicos y los centros docentes que se orientan por ella adquieren relevancia.



El conocimiento generado y adquirido aquí y en exterior también había señalado que el problema agrario se resolvía en buena parte desde fuera de la agricultura y que no bastaba con modificar la estructura de la tenencia de la tierra, dadas las articulaciones del sector con el resto de la economía y la sociedad y las complementariedades en el desarrollo. El peso de las variables de la política macroeconómica en la definición de la rentabilidad de los negocios y la orientación de la inversión, hacía que las políticas sectoriales pasaran a un nivel secundario en la política pública.

Así mismo, la agudización del conflicto colombiano, la visión oficial del mismo y la irrupción del narcotráfico con su violencia diabólica desviaron la atención de la academia: se dejó de mirar el problema de tenencia de la tierra y se volvieron los ojos hacia la interpretación de la violencia. Se creó entonces el grupo de los violentólogos y hubo un mayor énfasis en los estudios históricos y políticos. La crisis de la economía y del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones también hizo girar la discusión hacia la búsqueda de un nuevo modelo que permitiera recuperar la senda perdida del crecimiento y conseguir una mayor integración del país a las corrientes de la globalización.

Esos tres fenómenos (la agudización del conflicto, la irrupción del narcotráfico y la crisis de la economía) junto con el declive de la guerra fría y sus nuevas manifestaciones condujeron a acallar la discusión sobre el problema agrario. La producción académica decayó sin muchas posibilidades de influir en la definición de las políticas públicas.

3.1 Algunos visos

A partir de los setenta y en medio de la crisis de los ochenta se consolidaron y persistieron en el tema analistas como Bejarano, Fajardo, Kalmanovitz, Machado, Reyes, Arango, Sánchez, Molano, Fals Borda y Roldán, entre otros; unos por convicción y compromiso político, otros por profesión u oficio. Pero también surgieron otros analistas y académicos como Álvaro Balcázar, Carlos Salgado, Álvaro Silva, Jaime Forero, Ruth Suárez, Camilo Aldana, Juan José Perfetti, Edelmira Pérez, Luis Lorente, Edgar Bejarano y otros. En el caso de estudios de género sobresalen Magdalena León, Donny Meertens, Diana Medrano y Fabiola Campillo, entre otras. Además, habría que mencionar las nuevas vertientes históricas, así como el grupo de los violentólogos y ambientalistas, relacionados con los temas agrarios por necesidad, por interés o por convicción.

La academia empezó a diversificarse para atender los nuevos espacios y necesidades de conocimiento, atizados por la crisis y las pocas propuestas



para resolverla. No puede decirse que en esa coyuntura la academia se replegó del todo. Al contrario, tuvo manifestaciones claras de resurgimiento en medio de la crisis: la creación de centros de investigación como el CEGA en 1983, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional en 1986, la consolidación del grupo de estudios rurales de la Universidad Javeriana, la creación del Crece en Manizales, los avances interpretativos del Cinep y algunas irrupciones del CID de la Universidad Nacional y del CIDER de la Universidad de los Andes. Inclusive, aunque luego no soportaron la crisis, algunos núcleos regionales también surgieron, igual que centros de estudios ambientales que se posicionan por los espacios que abre la discusión internacional sobre el tema.

Hubo además destacadas contribuciones académicas de algunos extranjeros que han visto a Colombia como un observatorio de gran interés para el conocimiento. Entre ellos, Catherine LeGrand, León Zamosc, Albert Berry, Pierre Gilhodés y Charles Berquist, además de historiadores especializados en la problemática de Colombia. Sus apreciaciones han contribuido a que los académicos colombianos busquen mayor rigurosidad en los análisis. Otros extranjeros hicieron aportes con sus tesis doctorales en universidades del exterior y ayudaron a mantener viva la discusión en los años ochenta.

Por último, en 1988, Jesús Bejarano y Albert Berry coordinaron la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, que realizó una buena síntesis de la producción académica hecha hasta el momento y una reflexión sobre el modelo de desarrollo y las políticas que deberían seguirse para que el sector rural avanzara en el despliegue de su potencial y el aprovechamiento de sus interrelaciones y externalidades. De ahí su importante contribución en estos años.

Las recomendaciones de la Misión no tuvieron acogida en las esferas gubernamentales, pues se presentaron en el momento en que se abrió el proceso de apertura y cambiaron las reglas de juego para el funcionamiento del sector. En este caso chocaron dos concepciones diferentes, sin puntos de encuentro.

Las crisis en las ciencias sociales, en la economía y en la sociedad colombiana no se superaron en los años noventa y continuaron pesando en la producción académica del sector. Además, se mezclaron en una dinámica muy compleja con el advenimiento de la apertura económica a partir de 1990.

4. AÑOS NOVENTA: MACROECONOMÍA, INSTITUCIONALISMO Y COMPETITIVIDAD

El pensamiento único macroeconómico se impuso en la academia en los años 90, en el contexto de una crisis no superada de las ciencias sociales.



Fue eso lo relevante, lo que contó con recursos y se articuló con las políticas estatales. El Consenso de Washington marcó la pauta de las investigaciones. La influencia del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, de algunos centros universitarios del exterior y del Banco de la República orientaron ideológicamente las contribuciones de la academia hacia los procesos de desregulación y la búsqueda de eficiencia y de equilibrios macroeconómicos.

La lista de trabajos realizados por la academia colombiana en el campo de la macroeconomía es grande durante este período. Basta mirar las publicaciones que impulsaron Fedesarrollo, la Universidad de los Andes y el Banco de la República.

Los estudios sobre el sector rural en década del noventa se centraron en los temas de la competitividad y el desarrollo institucional. Ambos respondían a las necesidades operativas del nuevo modelo que exigía buscar mecanismos y políticas para impulsar la competitividad de una agricultura venida a menos en el agotado modelo sustitutivo de importaciones. Atrás quedó la preocupación por los temas de la redistribución de la propiedad y del desarrollo rural. Las discusiones sobre el problema agrario con una óptica marxista y estructuralista quedaron por fuera y algunos de sus protagonistas migraron hacia el institucionalismo o el neoliberalismo. Otros lo hicieron hacia el análisis del conflicto y el desarrollo territorial.

Varios grupos de investigación con grados de renovación y persistencia se vislumbraron en estos años: los partidarios del libre comercio, los que defienden la protección de la agricultura, los campesinistas, los expertos en temas de violencia, los analistas del desplazamiento forzoso y de los derechos humanos, los institucionalistas y neoinstitucionalistas y los medioambientalistas. Es imposible referirse aquí a todos ellos, pero cada uno cuenta con referentes académicos de varias disciplinas. Unos se centran más en la economía y otros, en la política, la sociología, la antropología, la historia y otras áreas. Es una academia diversa en sus manifestaciones, en su visibilidad social, en sus compromisos políticos, en sus relaciones con los centros de poder y con académicos del exterior y en su organización como grupo, o en su actuación como individuos que no necesariamente participan de una actividad colectivamente.

4.1 El grupo y los debates más sonados

Álvaro Balcázar, Carlos Felipe Jaramillo, José Leivobich, Jorge Ramírez y Henry Samacá encabezan el grupo con mayor orientación económica y más visibles en el debate de la década pasada y de hoy sobre la agricultura. Los



impulsa la búsqueda de la eficiencia y la competitividad, sus referentes para medir las posibilidades y el desempeño del sector. Y tienen además otras motivaciones como darle más protagonismo al mercado, más eficiencia al Estado y el libre comercio.

Este grupo se complementa con quienes trabajan el tema de la competitividad y las cadenas productivas desde visiones más flexibles y que están liderados por Carlos Federico Espinal en el IICA, Fernando Barberi, Diego Roldán y algunos investigadores ubicados en regiones comprometidas con agendas y acuerdos de competitividad, como en el caso del Crece de Manizales.

El debate con el grupo mencionado se centra en si la agricultura debe protegerse o no, el nivel de protección que debe tener y los productos que son competitivos ahora y en el futuro y que por tanto merecen la atención de las políticas públicas. Más recientemente se incorpora al debate el tema de la integración al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) o el de la celebración de un acuerdo comercial con Estados Unidos en el que la agricultura es pieza clave.

En este caso, la academia resulta involucrada en el debate político y lo hace, más que por su propia voluntad, porque los medios de comunicación y conocidos columnistas de la prensa utilizan los aportes de la academia a su acomodo para gestar un debate con visos políticos o para atacar a personajes públicos porque no comulgan con las ideas preconcebidas del pensamiento único. Ello alcanza a distorsionar el trabajo académico y el público se queda con una información parcial y sesgada de los conocimientos y propuestas generadas.

4.2 Lo que se juega en el debate

Esta discusión política no es de poca monta: optar por una u otra vía, es decir, por la protección o la desprotección del agro, pasa hoy por la política antes que por la economía. Y es así porque en ese debate se define nada menos que el futuro de un sector estratégico para el desarrollo, antes que los privilegios de unos grupos de la sociedad, que en opinión de los protagonistas del debate se han convertido en buscadores de rentas y no en promotores del desarrollo.

La decisión de proteger al sector agropecuario y por tanto garantizar una seguridad alimentaria, unos ingresos para los productores a costa de los consumidores y un empleo para los habitantes rurales es una decisión que tiene un costo económico alto para el país, frente a un costo político bajo.



En cambio, la decisión de exponer el sector a una competencia abierta donde no tiene muchas posibilidades de éxito en muchos de sus productos por las ventajas de los países desarrollados tiene unos costos políticos más altos que los económicos, pues se juega la suerte de un sector productivo y de su población, además de involucrar los temas de soberanía, seguridad alimentaria y estabilidad social y política del país.

Hacer un balance entre los costos económicos y los políticos de proteger o no al sector agropecuario y al tiempo buscar una senda de crecimiento con gobernabilidad y estabilidad social y política es un campo privilegiado para el trabajo académico en su articulación con la política. Pero la academia no está cumpliendo bien la función de aportarle a la sociedad el conocimiento, los elementos y las propuestas necesarias para que decida conscientemente hacia dónde se dirige y cuáles son los costos de esas decisiones.

4.3 Contrapropuesta desigual

En el otro extremo del debate están quienes se oponen al libre comercio o a una mayor liberalización de la producción y el comercio agrícola. Por tanto, se oponen al ALCA y a otras dinámicas que implican cambiar las condiciones actuales de una agricultura relativamente bien protegida en la actualidad. En sus consideraciones está también que la apertura económica ha sido un desastre tanto para la agricultura como la industria.

En este grupo participan varios economistas y profesionales de otras disciplinas y se mezclan actores políticos y sociales. En él falta un referente académico de consistencia teórica y con un peso similar al del grupo anterior que les permita discutir de igual a igual. Desde él no surge una propuesta académica seria y fundamentada que se oponga a la del libre comercio en la agricultura. Lo que existe son argumentos políticos y varios economistas colgados a ellos.

El debate se ha polarizando entre un sector de economistas con pensamiento único y otro compuesto por académicos, actores sociales y actores políticos cuyos argumentos carecen de sustento en trabajos académicos serios que les permitan contrarrestar los argumentos de su contrincante. Al no contar con las cifras, los modelos y con el marco conceptual apropiado para la discusión, este grupo no se encuentra con el otro, pues sus herramientas son los argumentos políticos y no los económicos. Ambos grupos tienden a descalificarse mutuamente y asumen posiciones autoritarias, para algunos, posiciones fundamentalistas. Esto genera un enorme desencuentro entre esos economistas y los actores sociales y políticos.



La producción académica de los economistas de pensamiento único no pasa por el mercado político y tiene gran acogida entre algunos organismos internacionales.

Es una academia alejada de la economía política y del mercado político, muy distinta a la de los años setenta. Por fortuna, no es la única, aunque sí la más visible. Aquí recuerdo las llamadas de atención de Jesús Antonio Bejarano sobre la necesidad de recombinar la esfera política del Estado y la esfera económica del mercado y usar el concepto moderno de economía política como el intercambio entre las relaciones de poder y las relaciones de mercado. Alertaba por tanto sobre la necesidad de considerar las condiciones del mercado político en que se adoptan las decisiones de las políticas económicas [Bejarano 1995-1996].

4.4 Otras vetas

Como señalé, hay más discusiones presentes en los noventa y actualmente. La academia menos visible aborda trabajos sobre temas relevantes que se distancian del debate indicado. En particular está la investigación de la Misión Rural que coordinó Rafael Echeverri a fines del gobierno de Ernesto Samper y cuyas propuestas y análisis, que introdujeron elementos renovadores en el debate, ignoró el entrante gobierno de Andrés Pastrana. En este caso se repitió la historia de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario que había coordinado Jesús Bejarano en 1988: los gobiernos de turno fueron autoritarios al despreciar el enorme esfuerzo de grupos de académicos que con la mejor intención buscaron ofrecerle al país alternativas para la solución de sus problemas rurales.

En el caso de la Misión Rural de 1997-1998, no valió que las propuestas se hubieran ventilado y discutido con actores sociales y políticos y con funcionarios de la tecnocracia pública. Este desconocimiento abrumador de la academia, que realiza un trabajo financiado en parte con recursos públicos, además de ser un insulto, constituye un acto de autoritarismo.

Los campesinistas empiezan a discutir sobre el futuro de sociedades rurales donde el campesinado es preponderante y muestra capacidad para permanecer frente a la crisis y los efectos adversos que genera el modelo de desarrollo, además de su notoria exclusión y el conflicto. Carlos Salgado, Jaime Forero, Darío Fajardo, Alfredo Molano, Rocío Rubio, Elcy Corrales, Rafael Echeverri y otros están en ese debate silencioso que tampoco pasa por el mercado político y no tiene acercamientos con las esferas del poder.



Un núcleo importante de los campesinistas realizó una discusión en los dos últimos años alrededor del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), que se publicó en una colección de diez folletos denominada Cuadernos Tierra y Justicia, como resultado del Proyecto “Viabilidad y reconstrucción del sector rural colombiano. Bases de una propuesta para el desarrollo y la convivencia pacífica”. [ILSA 2002]

En otro grupo están los opositores a las fumigaciones de cultivos ilícitos y las políticas de judicialización del conflicto social en las que está en juego la suerte del campesinado de las zonas de frontera. A ellos los acompañan los ambientalistas. Otros grupos de la academia se han ido especializando en el tema del desplazamiento, drama humano y social que todavía la sociedad colombiana no capta en toda su magnitud. En este caso se están abriendo corrientes de pensamiento e investigación, así sean aisladas, sobre temas que giran alrededor de la psicología, el derecho en muchas de sus manifestaciones, la legislación internacional, los análisis de impactos socioeconómicos, el tema de las identidades, la acción colectiva y los movimientos sociales, los temas de género, el de la movilidad más allá del desplazamiento y la migración rural-urbana, el desarrollo institucional y las políticas.

El otro grupo, cada vez más creciente, es el de los institucionalistas y neoinstitucionalistas. Aquí se miran las relaciones entre las instituciones y el desempeño de la sociedad y la economía y se albergan varias vertientes. Tiene referentes conceptuales que están trabajando organismos internacionales especializados como el IICA, el Banco Mundial, el BID, la FAO y centros académicos internacionales.

Salomón Kalmanovitz, Eduardo Wiesner, Fernando Bernal, Rafael Echeverri y algunos profesores de las universidades Javeriana y Nacional son los principales protagonistas de esta última corriente. Los temas que trata son muy variados y van desde los derechos de propiedad, los costos de transacción, los contratos, las fallas del mercado y del Estado, las organizaciones, hasta la nueva ruralidad como concepto. Son temas que cubren una gama muy rica para la discusión y comprensión de la compleja situación colombiana. La articulación de este grupo con el diseño de la política pública es precaria, pero ha tenido algunas influencias recientes.

El Banco Mundial está propiciando también nuevas modalidades de trabajo académico. Promueve estudios sobre el sector rural elaborados por analistas y académicos nacionales que se acompañan con pares del Banco. Este parece un hecho muy significativo por sus connotaciones: 1) el reconocimiento de la madurez de los académicos colombianos por parte de un organismo como el Banco Mundial; 2) la generación de un espacio para que



la academia pueda poner a prueba sus conocimientos y experiencias y se foguee con académicos internacionales; 3) la posibilidad de que las recomendaciones del grupo de analistas criollos se traduzcan en políticas públicas al estar avaladas por el Banco; 4) la posibilidad de que los gobiernos rompan la desconfianza que por lo común tienen sobre la calidad de los trabajos realizados en el país, y 5) la articulación de la academia con lo público.

Es importante anotar que la renovación y la diversificación que se observan actualmente de la temática y de grupos de estudio se enmarca en las nuevas tendencias de una investigación menos guiada por las disciplinas como compartimientos estancos. La que se está abriendo camino es una investigación más multidisciplinaria y transdisciplinaria, no institucionalizada a plenitud y que tiende a ubicarse en espacios por fuera de las universidades, en complemento con lo que se hace en ellas.

Es una investigación que cada vez trata cuestiones de mayor complejidad y busca encontrar o sugerir solución a problemas específicos, más que generar ciencia en sí. Indica Gibbons que en estas nuevas tendencias de generación de conocimientos,

La gente se reúne para formar equipos temporarios o redes que desaparecen cuando se soluciona o se vuelve a definir un problema. Quizás los miembros se reúnan otra vez en grupos distintos que abarcan personas diferentes, a menudo en lugares diferentes y en torno a problemas diferentes. La experiencia reunida en este proceso crea una competencia que es sumamente valorada y que se transfiere a nuevos contextos. Los problemas pueden ser transitorios y los grupos, durar poco, pero la organización y las pautas de comunicación persisten como una matriz que servirá para formar otros grupos y redes dedicados a problemas distintos [Gibbons, 1998].

4.5 Balance desde la apertura

¿Qué ha ocurrido con el conocimiento académico del sector rural a partir de la apertura económica? Un balance muy general al respecto permite mostrar las principales características de la situación que hoy atraviesa la academia:

- ✿ El desplazamiento que la macroeconomía hace de los estudios sectoriales.
- ✿ La desvalorización de las visiones de la economía política.
- ✿ La diversificación de las áreas de trabajo de la academia.
- ✿ La dispersión de los investigadores en la medida que colapsan algunos centros o núcleos académicos en temas agrarios, tanto por la crisis, como por la pérdida de espacios en la investigación y la lentitud en la actualización sobre los debates internacionales que van primando en la discusión.



- ✦ La orientación de los estudios hacia la competitividad de la agricultura y la problemática institucional.
- ✦ La no superación de la desarticulación entre el trabajo académico en el sector y el diseño de las políticas públicas.
- ✦ La aparición de los primeros estudios sobre prospectiva en el sector rural, aún muy insuficientes para un debate serio sobre el futuro de la sociedad rural.

5. REFLEXIONES SOBRE LA ACADEMIA Y LO PÚBLICO

Quiero cerrar este recorrido con algunas reflexiones que requieren por supuesto una mejor elaboración para la discusión.

1. La academia ha estado presente en los problemas que competen al desarrollo de la agricultura en Colombia. Si se compara la producción académica de Colombia en este sector con la de otros países latinoamericanos, el país tiene un lugar privilegiado, así no toda esta producción alcanza a cruzar las fronteras nacionales. Quizás las únicas excepciones en el continente sean México y Brasil.
2. La presencia de la academia no ha sido estable ni acumulativa; tiene períodos de auge y decadencia, pero también de renovación, repliegue y persistencia. También se caracteriza por la insuficiencia de un discurso académico propio y alternativo sobre el desarrollo rural que anime la discusión con los andamiajes teóricos de moda, en particular del neoliberalismo.
3. La academia estuvo en sus comienzos muy influida por los referentes de misiones internacionales y de organismos multilaterales. Luego tuvo un período de creación más propio aunque con sesgos ideológicos y después otro concentrado en aspectos sustantivos de un pensamiento único venido del exterior, en lo que compete a la economía, con lo que se perdió originalidad y capacidad de crear los propios objetos de trabajo. No obstante, debe reconocerse que esto último sucede en medio de la diversidad del pensamiento.
4. En general, la academia que trata los problemas del sector rural ha estado desvinculada de la formulación de políticas públicas, de las redes del mercado político y de los núcleos de poder. Su desarticulación con las redes de influencia en lo político la ha hecho muy poco visible en la sociedad en algunos períodos de la historia y sus contribuciones al conocimiento, así como sus propuestas de políticas, han pasado bastantes desapercibidas en las esferas de lo público.



5. La academia está viva pero requiere encontrar mecanismos de articulación entre sí y con lo público. Quizás más importante aún, necesita conectarse con la sociedad donde actúa. Esta es una labor que una academia como la de Ciencias Económicas podría promover para hacer más visible y útil el trabajo de los académicos. Es del todo pertinente discutir cuáles son los mecanismos más eficientes para lograr esos propósitos.
6. Un tema pendiente es el tipo de aislamiento o articulación que tienen los grupos de investigadores con los centros académicos del exterior o con académicos internacionales. Enrique López levantó recientemente una hipótesis al respecto: la economía de la agricultura ha sufrido una verdadera revolución que proviene del vigoroso avance de la teoría del desarrollo y por tanto los temas de la agricultura se volvieron los temas del desarrollo, lo que permite lecturas renovadas acerca de la ella y de su papel en el crecimiento y el desarrollo. Muchos académicos de la economía ocupados del sector rural aún no han empezando a considerar esta visión.
7. En una sociedad en conflicto como la colombiana se convierte en una necesidad poder contar con grupos académicos diversos y estables que puedan controvertir civilizadamente y sin autoritarismos, tanto al desarrollo del conocimiento, como los conceptos y las propuestas.
8. La polarización del debate sobre el futuro del sector agropecuario muestra la carencia de propuestas alternativas bien fundamentadas académicamente. Además, invita a los grupos académicos a servir de enlace entre los extremos, para terminar con los desencuentros y crear espacios apropiados de discusión.
9. El lenguaje y la terminología que utilizan los economistas para relacionarse con el público no siempre son los más adecuados. En este aspecto deben realizarse esfuerzos para lograr un mejor entendimiento de lo que quiere transmitirse.
10. Finalmente, deben mejorarse y diversificarse los escenarios de discusión de los productos que genera la academia. Es preciso ir más allá de los grandes medios de comunicación, de las revistas especializadas o de los ambientes universitarios. El gran público y las regiones carecen de espacios institucionalizados para participar de manera sistemática y eficiente en las deliberaciones, sin exclusiones y en sus condiciones.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANGO RESTREPO, MARIANO. 1983. *Teoría general de la renta en Marx*, CIE Universidad de Antioquia, Medellín.
- , 1993. "La expansión de la economía campesina en Colombia, 1960-1988", *Lecturas de Economía*, Universidad de Antioquia, No.38, enero-junio.
- , ALONSO CARDONA, CONRADO DUQUE, EFRAÍM ESTRADA, LUZ ELENA LÓPEZ, SAÚL MESA. 1987. *Economía campesina y políticas agrarias en Colombia: una evaluación del Programa DRI*. CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.
- , ALONSO CARDONA, ROBERTO ESCAMILLA. 1988. "La tenencia de la tierra en la Costa Atlántica y la reforma agraria", *Lecturas de Economía*, Universidad de Antioquia, No.25-26, enero-agosto.
- , SAÚL MESA, REMBERTO RHENALS Y JAIME ALBERTO VELÁSQUEZ. 1991. *Una nueva visión de la economía campesina colombiana*, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.
- BALCÁZAR, ÁLVARO; ANDRÉS VARGAS, MARTHA LUCÍA OROZCO. 1998. *Del proteccionismo a la apertura. ¿El camino a la modernización agropecuaria?*, Misión Rural, Volumen 1, IICA, TM Editores, Bogotá.
- ; HENRY SAMACÁ,, MARTHA LUCÍA OROZCO. 2003. *Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia*, Banco Mundial, mayo.
- BERQUIST, CHARLES. 1981. *Café y conflicto en Colombia 1886-1910*, Faes, Medellín.
- CURRIE, LAUCLIN. 1963. *Ensayos sobre planeación*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.
- BEJARANO, JESÚS ANTONIO. 1978. *Ensayos de interpretación de la economía colombiana*, Editorial La Carreta, Medellín.
- , 1978. "Contribución al debate sobre el problema agrario", *Ensayos de interpretación de la economía colombiana*, Editorial La Carreta, Editorial Lealon, Medellín, junio.
- , 1979. *El régimen agrario de la economía exportadora a la economía industrial*, La Carreta inéditos Ltda., Bogotá.
- , 1985. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*, SAC, Fondo Editorial CEREC, Bogotá.
- , 1987. *Ensayos de historia agraria colombiana*, CEREC, Bogotá.
- , 1995-1996. "Economía política de la protección a la agricultura", *Cuadernos de Desarrollo Agrícola*, 1, Nos. 2 y 3, Fundagro, diciembre-marzo.

- , 1998. *Economía de la agricultura*, TM Editores, Universidad Nacional, IICA, Fonade, Bogotá.
- BERNAL, C., FERNANDO (editor). 1990. *El campesino contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos*, Ceres, TM Editores, Bogotá, julio.
- , 1998. "Poder y crisis institucional en el campo colombiano", *Misión Rural*, Volumen 6, IICA, TM Editores, Santa Fe de Bogotá.
- , C. DELGADO, M. COMBARIZA. 1996. "Las reformas institucionales del sector agropecuario y el desempeño del gobierno local, las Umatas y los productores rurales", policopiado, IICA, Bogotá.
- BERRY, ALBERT. 1973. "Development of Colombian Agriculture", mimeógrafo, Universidad de Yale.
- , 2002. "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?", *Revista Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia, 4, 6, primer semestre.
- , WILLIAM CLINE. 1979. *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- BLANQUER, JEAN MICHEL, DARÍO FAJARDO. 1991. *La descentralización en Colombia. Estudios y propuestas*, Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA; Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales, Bogotá.
- BOTERO HERRERA, FERNANDO. 1990. *Urabá, colonización, violencia y crisis del Estado*, Editorial Universidad de Antioquia, Medellín, octubre.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2002. *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*, Imprenta Nacional, Bogotá.
- CUBIDES, FERNANDO. 1992. "Poblamiento y sociedad en la Amazonia colombiana", *Amazonia colombiana, diversidad y conflicto*, Germán Andrade, Adriana Hurtado y Ricardo Torres (editores), Comisión Nacional de Investigaciones Amazónicas, Conia, CEGA, Colciencias, Bogotá.
- DELGADO, OSCAR. 1984. "La estructura agraria en Colombia", *Revista Economía Colombiana*, 160-161, agosto-septiembre.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1993. *Competitividad sin pobreza. Estudios para el desarrollo del campo en Colombia*, Clara González, Carlos Felipe Jaramillo (coordinadores), Fonade, Tercer Mundo Editores, Bogotá, julio.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1990. "El desarrollo agropecuario en Colombia", *Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, Bogotá.
- DOMÍNGUEZ, CAMILO Y AUGUSTO GÓMEZ. 1990. *La economía extractiva en la*



- Amazonia colombiana 1850-1930*, Tropenbos Colombia, Corporación Colombiana la Amazonia, Araracuara, Bogotá, abril.
- ECHEVERRI PERICO, RAFAEL. 1998. *Colombia en transición. De la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural*, Informe final, Misión Rural, IICA, TM Editores.
- , MARÍA DE PILAR RIBERO. 2002. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, IICA, Bogotá.
- FAJARDO M., DARÍO. 1977. "La violencia y las estructuras agrarias en tres municipios cafeteros del Tolima: 1936-1970", *El agro en el desarrollo histórico Colombia*, Punta de Lanza, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- , 1983. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Fundación Friedrich Nauman, Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- , (coordinador). 1989. *Historia de la colonización de la reserva de La Macarena*, Fondo FEN, Colombia, Bogotá.
- , 1993. *Espacio y sociedad: formación de las regiones agrarias en Colombia*, Corporación Colombiana para la Amazonía, Araracuara, COA, Bogotá.
- , HÉCTOR MONDRAGÓN Y OSCAR MORENO. 1997. *Colonización y estrategia de desarrollo*, IICA, Bogotá.
- , 2003. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, Bogotá.
- FALS BORDA, ORLANDO. 1961. *Campesinos de los Andes*, Editorial Iqueima.
- , 1974. *El hombre y la tierra en Boyacá*, Editorial Punta de Lanza.
- , 1975. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*, Publicaciones de La Rosca, Bogotá.
- , 1976. *Capitalismo, hacienda y poblamiento en la Costa Atlántica*, Punta de Lanza, Bogotá.
- , 1980. *Mompox y La Loba. Historia doble de La Costa*, 1, Carlos Valencia Editores, Bogotá.
- , 1981. *El Presidente Nieto. Historia doble de La Costa*, 2, Carlos Valencia Editores, Bogotá.
- , 1984. *Resistencia en el San Jorge. Historia doble de La Costa*, 3, Carlos Valencia Editores, Bogotá.
- , 1986. *El retorno a la tierra. Historia doble de La Costa*, 4, Carlos Valencia Editores, Bogotá.



- FORERO ÁLVAREZ, JAIME. 1999. *Economía y sociedad rural en los Andes colombianos*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Serie IER-20 años, Instituto de Estudios Rurales, Bogotá.
- . 2002. *Sistemas de producción rurales en la región andina colombiana. Análisis de su viabilidad económica, ambiental y cultural*, Colciencias, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- FRIEDE, JUAN. 1976. *El indio en la lucha por la tierra*, Punta de Lanza, tercera edición, Bogotá.
- GARCÍA, CLARA INÉS. 1994. "Territorios, regiones y acción colectiva. El caso del Bajo Cauca antioqueño", *Territorios, regiones, sociedades*, Renán Silva (editor), Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales, Cerec, Bogotá.
- . 1996. *Urabá. Región, actores y conflicto 1960-1990*, Instituto de Estudios Regionales, INER- Cerec, Bogotá.
- GARCÍA, ANTONIO. 1948. *Bases de la economía contemporánea. Elementos para una economía de la defensa*, Ediciones IOC, Bogotá.
- . 1953. *La rebelión de los pueblos débiles*, Cooperativa Colombiana de Editores, Bogotá.
- . 1967. *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- . 1967. *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*, Icir, Santiago de Chile.
- . 1968. *La estructura del atraso en América Latina*, Editorial Pleamar, Buenos Aires.
- . 1973. *Reforma agraria y dominación social en América Latina*, Ediciones Siap, Buenos Aires.
- . 1973. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*, Ediciones Cruz del Sur, Buenos Aires.
- . 1981. "Naturaleza y límites de la modernización capitalista de la agricultura", *Desarrollo agrario y la América Latina*, selección de A. García, FCE, 41, México.
- . 1982. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*, IICA, Costa Rica.
- . 1986. *Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina*, CID-Universidad Nacional, Bogotá.
- . 1991. *Colombia: esquema de una república señorial*, Editorial Cuadernos Americanos, México.



- GIBBONS, MICHAEL. 1998. *Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI*, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, Unesco, París, 5 a 9 de octubre.
- GILHODÉS, PIERRE. 1975. *Luchas agrarias en Colombia*, Editorial La Carreta, Medellín.
- GONZÁLEZ, JOSÉ JAIRO. 1989. "Camino de oriente: aspectos de la colonización contemporánea del oriente colombiano", *Controversia* 151-152, Cinep, Bogotá.
- . 1995. "La colonización de ayer y de hoy: aproximaciones al proceso de colonización en Colombia", *Colonización y gestión ambiental*, Seminario Taller, Bogotá.
- . 1998. *Amazonia colombiana. Espacio y sociedad*, Cinep, Bogotá.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS, ILSA. 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 10 números, Bogotá.
- JARAMILLO, CARLOS FELIPE. 1994. *Apertura, crisis y recuperación: la agricultura colombiana entre 1990-1994*, Fonade, TM Editores, Bogotá, octubre.
- . 1998. *La agricultura colombiana en la década del noventa*, Banco de la República, noviembre.
- . ROBERTO JUNGUITO. 1993. "Crisis agropecuaria y política macroeconómica", *Debates de Coyuntura Económica*, 29, Fedesarrollo, Bogotá.
- JARAMILLO, JAIME EDUARDO, LEONIDAS MORA, FERNANDO CUBIDES. 1986. *Colonización, coca y guerrilla*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- KALMANOVITZ SALOMÓN. 1978. *El desarrollo de la agricultura en Colombia*, Editorial La Carreta, Medellín.
- . 1991. "Desarrollo capitalista del campo colombiano", *Colombia Hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*, Siglo XXI editores, Bogotá, decimo-cuarta edición.
- . 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá.
- . 2003. *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- LLERAS RESTREPO, CARLOS. 1982. *Política cafetera 1937-78*, Bogotá.
- . 1982. *La cuestión agraria 1933-1971*, Bogotá.
- LEGRAND, CATHERINE. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- , 1994. "Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate" *Minagricultura 80 años. El agro y la cuestión social*, TM editores, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol. Bogotá, mayo. (Publicado originalmente en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 1989, 14, 28).
- LÓPEZ, ALEJANDRO. 1930. *Idearium Liberal*, ediciones La Antorcha, París.
- , 1976. *Problemas colombianos*, Editorial La Carreta, Medellín.
- MESA, DARÍO. 1976. "El problema agrario en Colombia 1920-1960", *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Colcultura, Biblioteca Básica Colombiana, Bogotá.
- MACHADO C., ABSALÓN. 1977. *El café. De la aparcería al capitalismo*, Punta de Lanza editores, Bogotá.
- 1981. *El problema agrario en Colombia y sus soluciones*, Fundación Mariano Ospina Pérez, Bogotá.
- , 1991. *Apertura económica y economía campesina*, Siglo XXI Editores, Bogotá.
- , 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, El Áncora Editores, Bogotá.
- , 1999. "La cuestión agraria y el desarrollo agropecuario", *Cuadernos de Economía*, Universidad Nacional, 31, segundo semestre.
- , 2000. "¿Reforma agraria o reforma rural?", *Análisis Político*, IEPRI Universidad Nacional, 40, mayo-agosto.
- , 2000. *Cambios organizacionales en el sector público agropecuario: el caso del Ministerio de Agricultura*, CEGA, Colciencias, Documentos de Trabajo No.7, Bogotá.
- , 2002. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Universidad Nacional de Colombia, Colección Sede, Bogotá.
- , LUIS CARLOS CASTILLO, ISAURO SUÁREZ. 1993. *Democracia con campesinos o campesinos sin democracia*, Fondo DRI, IICA, Universidad del Valle, Bogotá.
- , RUTH SUÁREZ. 1999. *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?*, CEGA, TM editores, IICA. Bogotá.
- ; HENRY SAMACÁ, 2000. *Las organizaciones del sector agropecuario. Un análisis institucional*, Colciencias, CEGA, TM editores, Bogotá, diciembre.
- MISIÓN DEL BIRF DIRIGIDA POR LAUCLIN CURRIE. 1951. *Bases de un programa de fomento para Colombia*, Banco de la República, Bogotá.
- MOLANO BRAVO, ALFREDO. 1987. *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*, El Áncora Editores, Bogotá.



- 1989. *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y de tierras*. El Áncora Editores, Bogotá.
- 1990. *Aguas arriba. Entre la coca y el oro*, El Ancora Editores, Bogotá.
- 1993. *Así mismo. Relatos*, Editorial Los Cuatro Elementos, Bogotá.
- 1994. *Trochas y fusiles*, IEPRI, El Áncora Editores, Bogotá.
- 1995. *Del Llano llano. Relatos y testimonios*, El Áncora Editores, Bogotá.
- 1997. *Rebusque mayor. Relatos de mulas, traquetos y embarques*, El Áncora Editores, Bogotá.
- MONCAYO, VÍCTOR MANUEL. 1975. "La ley y el problema agrario", *Ideología y Sociedad*, Nos. 14-15, julio-diciembre.
- 1991. "Política agraria y desarrollo capitalista", en Absalón Machado (coordinador), *Problemas agrarios colombianos*, CEGA, Siglo XXI editores, segunda edición.
- , FERNANDO ROJAS. 1968. *Producción campesina y capitalismo*, Cinep, Bogotá.
- MOSCARDI, EDGARDO C. (Editor). 1994. *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*, Tercer Mundo Editores, IICA, Fundagro, Bogotá, agosto.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO; SANTIAGO PERRY. 1995. *El giro de la política agropecuaria*, TM Editores, Fonade, DNP, Bogotá, septiembre.
- PALACIO, MARCO. 1979. *El café en Colombia. Una historia económica y social*, Editorial Presencia, Bogotá,
- PÉREZ, EDELMIRA. 2002. "Lo rural y la nueva ruralidad", en Edelmira Pérez y José Sumpsi (compiladores), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España y Aeci, Madrid.
- PERRY, SANTIAGO. 1983. *La crisis agraria en Colombia*, El Áncora Editores, Bogotá.
- PNUD, INCORA, FAO. 1993. 1993. *Tierra, economía y sociedad*, Bogotá, octubre.
- RAMÍREZ, MARÍA CLEMENCIA. 1999. "Historia regional y tendencias historiográficas, 1980-1997", en *Ciencias sociales en la Amazonia colombiana. Guerra, etnicidad y conocimiento*, Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de la Amazonia, Bogotá.
- 1999. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias, Bogotá.



- REYES POSADA, ALEJANDRO. 1987. "La violencia y el problema agrario en Colombia", *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, No.2, septiembrediciembre.
- , 1991. "Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias", *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, No.12, enero-abril.
- , 1995. "La erradicación de cultivos: un laberinto", *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, No.24, enero-abril.
- , 1995. *La compra de tierras por narcotraficantes en Colombia*, IEPRI.
- , ANA MARÍA BEJARANO. 1988. "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica", *Análisis Político*, IEPRI, Universidad Nacional, No.5, septiembrediciembre.
- RIVERA, SILVIA. 1982. *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano. El caso de la Anuc*, Cinep, Bogotá.
- ROLDÁN LUNA, DIEGO. 1988. "La racionalidad económica familiar campesina en la obra de Alexander Chayanov", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, 11, 1 y 2, enero-agosto.
- ROJAS, MANUEL. 2002. "Alianzas productivas como instrumento de desarrollo rural en Colombia", Edelmira Pérez y José Sumpsi (compiladores), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España y Aeci, Madrid.
- SALGADO, CARLOS, ESMERALDA PRADA. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*, Cinep, Bogotá.
- SARMIENTO PALACIO, EDUARDO. 1996. *Apertura y crecimiento económico. De la desilusión al nuevo Estado*, TM Editores, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Escuela Colombiana de Ingeniería, Bogotá, julio.
- , 1998. *Alternativas a la encrucijada neoliberal. Mercado, narcotráfico y descentralización*, Ecoe Ediciones, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería, Bogotá.
- SIABATO, TARSICIO. 1987. "Algunas alternativas de desarrollo para la economía campesina". CEGA, *Coyuntura Agropecuaria*, vol 14, No.2, julio, 1987.
- , 1991. "Perspectiva de la economía campesina", *Problema agrarios colombianos*, Absalón Machado (coordinador), Siglo XXI Editores, segunda edición.
- SUÁREZ, RUTH (coordinadora). 2001. *Los desafíos rurales en Colombia. Elementos institucionales del éxito*, Colciencias, CEGA, TM editores, Bogotá, enero.



- SINCHI, INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS. 2000. *Caquetá, construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, diciembre.
- STEINER, CLAUDIA. 1993. "Centinela de dos océanos: Urabá", *Colombia Pacífico*, tomo II, Pablo Leyva (editor), Fondo para la Protección del Medio Ambiente José Celestino Mutis, FEN, Bogotá.
- . 1994. "Héroes y banano en el Golfo de Urabá: la construcción de una frontera conflictiva", *Territorios, regiones, sociedades*, Renán Silva (editor), Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales, Cerec, Bogotá.
- . 2000. *Imaginación y poder. El encuentro del interior con las costa en Urabá, 1900-1960*, editorial Universidad de Antioquia, Clío, Medellín.
- VARIOS. 1987. *Colombia, violencia y democracia*, Universidad Nacional de Colombia.
- VARGAS VELÁSQUEZ, ALEJO. 1992. *Magdalena Medio santandereano. Colonización y conflicto armado*, Cinep, Bogotá.
- VÉLEZ M., HUGO. 1975. *Dos ensayos acerca del desarrollo capitalista en la agricultura colombiana*, Editorial 8 de junio, Medellín.
- VILLEGAS, JORGE. 1977. *La colonización de vertiente en el silgo XIX*, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.
- ZAMOSC, LEÓN. 1983. *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años 70*, Cinep, Bogotá.
- . 1990. "El campesinado y las perspectivas para la democracia rural", *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*, Francisco Leal Buitrago, León Zamosc (editores), TM editores, IEPRI Universidad Nacional, Bogotá.
- . 1990. "The Political crisis and the Prospects for Rural Democratization in Colombia", *Journal of Development Studies*, julio.

ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO 1986-2003

Absalón Machado / Rafael Vásquez / Carlos Salgado

*Profesores Universidad Nacional de Colombia / Consultor Proyecto Prospectiva
de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia*

INTRODUCCIÓN

 En su texto de economía agrícola, Jesús A. Bejarano se quejaba de la falta de un marco analítico que pusiera en relación el desarrollo agrícola con el institucional, excepto en el caso de la tecnología. Señalaba que,

la escasa presencia del análisis institucional en el examen de la política agrícola y en general del desarrollo agrícola, está reducida a unos cuantos temas por cierto importantes y asociados fundamentalmente al cambio institucional; en particular, se han examinado los cambios demográficos que alteran los precios relativos del trabajo y la tierra y que definen o estimulan los incentivos para una redefinición de los derechos de propiedad sobre la tierra y los rearrreglos institucionales en las relaciones laborales [Bejarano 1998, 338].

Esta afirmación de Bejarano recogía una característica esencial de los aportes de la academia, más preocupada por los avances productivos y la modernización que por las condiciones institucionales en que estos se realizan.

En forma paralela al análisis realizado por la Misión de Estudios del Sector Agropecuario en 1988-1990 que sintetiza la problemática institucional en el sector agropecuario, empezaron a surgir trabajos analíticos sobre la institucionalidad en el sector, orientados por las corrientes teóricas de los institucionalistas y neoinstitucionalistas¹ que produjeron nuevas alternativas analíticas.



El tema de la institucionalidad en el sector rural es de gran importancia en un análisis de prospectiva para una fase de posconflicto. El Estado colombiano no ha discutido con seriedad cuál es la estructura institucional que requiere para valorizar lo rural en toda su dimensión y tratarlo como estratégico en una propuesta de desarrollo que surja del consenso y el reconocimiento de los actores sociales² en un ámbito de democracia. La crisis institucional que han generado las reformas ha llevado en muchos casos a un vacío que amenaza la gobernabilidad y la legitimidad. Por ello, este tema hace parte de una agenda prospectiva que no puede quedarse en los corredores de las organizaciones sino que debe trascender y ubicarse en la discusión sobre el papel del Estado y lo público en el desarrollo del sector rural y sobre las visiones que se adopten acerca de este sector.

Esta veta analítica no surgió en Colombia de manera espontánea. Ha tenido una clara influencia de los institucionalistas y neoinstitucionalistas encabezados por el Premio Nobel Douglass North y otros connotados académicos del mundo universitario estadounidense. Sus ópticas han inspirado autores latinoamericanos que, usando las categorías de estas vertientes teóricas, han analizado las reformas institucionales en América Latina y por allí han perfilado los problemas de la institucionalidad en el sector rural. De esto se han servido después analistas colombianos.

En este documento organizamos los análisis institucionales en el caso de Colombia más por temas que por autores. Destacamos los aportes de la historia económica, los temas relacionados con el desempeño de las organizaciones y la eficiencia de los mercados y del Estado; los temas de la construcción del concepto de *nueva ruralidad*, derivados de los trabajos de la Misión Rural y del IICA, y los intentos de aplicar una perspectiva evolutiva y los análisis de la institucionalidad pública y privada en el sector rural.

Un aspecto que aparece con frecuencia en los análisis es el uso de términos imprecisos que se dejan para que el lector construya su propia interpretación. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los conceptos de institucionalidad

-
- 1 Según Salomón Kalmanovitz, el neoinstitucionalismo no puede considerarse como un paradigma, como sí lo es el institucionalismo, pues no se ajusta a la noción de Khun de que un “paradigma” es una teoría completa que guía la labor de investigación de una comunidad científica. Véase Kalmanovitz [2003]. “El neoinstitucionalismo como escuela”. Banco de la República, abril de 2003.
 - 2 Clara Inés García, en su trabajo *El Bajo Cauca antioqueño. Cómo ver las regiones*, define los actores sociales así: “Cuando se habla de “actores sociales” se habla de agentes con un mínimo de conciencia sobre el proyecto social a construir sobre un espacio social determinado, con el despliegue de una serie de mecanismos económicos, sociales y políticos enderezados a tal efecto y, por tanto, debatiéndose entre un conjunto complejo de conflictos y de solidaridades”.



y de estructura institucional, implícitos en los aportes académicos pero no siempre claros. Sugerimos dos definiciones que pueden ayudar a interpretar algunos planteamientos de los académicos:

- ★ Institucionalidad: marco jurídico-político e instrumental que contiene una gestión de lo público y lo privado basada en un acuerdo nacional para administrar y gestionar una propuesta de desarrollo en un contexto dado.
- ★ Estructura institucional: conjunto de elementos complejos que se organizan alrededor de la relación entre lo público y lo privado y unas reglas de juego establecidas por la sociedad.

2. NEOINSTITUCIONALISMO Y SUS APORTES CONCEPTUALES

El neoinstitucionalismo aporta una visión y unos conceptos para el análisis del desarrollo, que se resumen, en palabras de Douglass North, en lo siguiente:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más exactamente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana [...]. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico [North 1995, 13].

2.1 Instituciones y organismos

En la perspectiva de esa definición, las normas son las *limitaciones formales* a las instituciones, en tanto los acuerdos y códigos de conducta constituyen las *limitaciones informales*. A su vez, las instituciones se diferencian de los organismos, que deben entenderse como los cuerpos políticos (partidos políticos, congreso), cuerpos económicos (empresas, sindicatos y cooperativas), cuerpos sociales (iglesia, clubes, asociaciones) y cuerpos educativos (escuelas, universidades). Por ello, el énfasis analítico debe colocarse en la interacción entre instituciones y organismos:

Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, determinan las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones [North 1995, 19].

North recalca que las instituciones no se crean ni por fuerza ni por eficiencia social, sino que surgen para servir a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas formas.



2.2 Otros dos conceptos

También habla North de “costo de transacción” y de “derechos de propiedad”. El primer concepto se define como

los recursos necesarios para medir tanto los atributos físicos como legales de los bienes que se están cambiando, los costos de vigilar, patrullar y hacer cumplir los acuerdos y la incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento de los términos de intercambio [North 1995, 44].

Los derechos de propiedad se entienden como aquello que los individuos apropian sobre su propio trabajo y los bienes y servicios que poseen. “La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, el marco institucional” [North 1995, 51].

En esta visión, las instituciones proporcionan la estructura de intercambio que junto con la tecnología empleada, determinan el costo de transacción y de transformación. De esa manera, los cambios tecnológico e institucional son las claves de la evolución social y económica.

Desde el punto de vista analítico, para explicar los resultados económicos en la historia, North considera que se requieren una teoría del cambio demográfico, una teoría del crecimiento del *stock* de conocimientos y una teoría de las instituciones [North 1984].

Una teoría de las instituciones, según North, debe tener por cimientos una teoría de los derechos de propiedad que describa los incentivos individuales y sociales del sistema, una teoría del Estado, en tanto él se encarga de especificar y hacer respetar los derechos de propiedad, y una teoría que explique cómo las diferentes percepciones de la realidad influyen en la acción de los individuos³.

2.3 Rasgos del Estado y del esquema histórico

Al modelo de Estado que tiene un gobierno maximizador de la utilidad y de la riqueza se le asignan tres características:

3 “Los servicios básicos que el Estado ofrece son las reglas de juego. Evolucionan, bien como un cuerpo de tradiciones no escritas [...], bien como una constitución escrita y tienen dos objetivos: uno, especificar las reglas fundamentales de competencia y cooperación, que proporcionarán una estructura de derechos de propiedad (es decir, especificar la estructura de derechos de propiedad en los mercados de factores y productos) para maximizar las rentas correspondientes al gobierno; dos, dentro del marco del primer objetivo, reducir los costes de transacción para favorecer el máximo de producción social y, de este modo, incrementar el rendimiento de los impuestos que correspondan al Estado” [North 1984, 39].



1) El Estado intercambia un grupo de servicios, que llamaremos protección y justicia, por rentas. 2) El Estado intenta actuar como un monopolista discriminador para maximizar su renta, separando cada grupo de gobernados e ideando derechos de propiedad para cada uno de ellos. 3) El Estado está limitado por el coste de oportunidad de sus gobernados, ya que siempre existen rivales potenciales para ofrecer la misma clases de servicios [...] El grado de poder monopolístico del que gobierna es, por consiguiente, una función de la proximidad de sustitutos para los diversos tipo de gobernados [North 1984, 38-39].

Finalmente, North considera siete elementos para explicar su esquema histórico analítico:

1. La expansión demográfica que con la geografía, los recursos naturales y estado de la tecnología militar jugó un papel decisivo en la determinación del tamaño, las características del Estado y la configuración de las formas de organización económica.
2. Las diferencias geográficas y su papel en la configuración, desarrollo y tamaño del Estado.
3. La innovación en formas político-económicas que fomentan el crecimiento de la productividad y las estructuras de derechos de propiedad.
4. La distribución de la renta, referida a la oferta de tierras y recursos naturales; los aumentos de productividad resultantes de los cambios tecnológicos y la adopción de nuevos cultivos en la agricultura, el crecimiento demográfico y los rendimientos decrecientes con su impacto en la caída de los salarios y el intercambio de derechos de propiedad por ingresos fiscales, que permitió que los gobernantes redistribuyeran tierras a favor de los grandes propietarios para aumentar sus rentas.
5. El papel del aumento de la productividad, relacionado con el fracaso sistemático en el desarrollo de derechos de propiedad y el impacto de estos derechos en las innovaciones, como una de las fuentes principales del lento ritmo en el cambio tecnológico.
6. Los sistemas de incentivos para la innovación tecnológica y el desarrollo de un cuerpo de leyes que protejan y favorezcan los contratos.
7. La importancia del tipo de poderes que se conceden a los organismos y el rol de los grupos de interés.

2.4 Otros enfoques enriquecedores

En el campo del neoinstitucionalismo, Bardhan hace destacados aportes en relación con el sector rural. Uno de ellos es su hallazgo de que la economía



institucional explica inadecuadamente, en el contexto del subdesarrollo, la pregunta de “por qué las instituciones disfuncionales perduran a menudo por tanto tiempo” [Bardhan, 2002, 270].

En su indagación, el autor encuentra varias respuestas: los mecanismos autoajustables de las instituciones mismas, ligados a intereses que encierran el sistema completo, niegan las instituciones potencialmente más apropiadas; la incidencia de los modelos mentales de los miembros de la sociedad y la estructura de los incentivos para moldear el cambio incremental; la política impide que los gobernantes se comprometan de manera creíble a no actuar depredadoramente y a proteger los derechos de propiedad, de modo que florezcan los mercados; los conflictos distributivos y las asimetrías en el poder de negociación sirven a los intereses de algún grupo poderoso o clase y actúan como “grillete” para el desarrollo económico⁴, y se presentan el problema del oportunista y los de negociación del reparto de los beneficios potenciales del cambio, lo que define ganadores y perdedores y se determinan costos demasiado altos de la acción colectiva.

Bardhan concede un peso importante a la evolución histórica de los derechos sobre la tierra como ejemplo de la persistencia de instituciones ineficientes. Estima que aunque la evidencia muestra más eficiencia en la pequeña propiedad familiar que en la grande, el fracaso de las reformas agrarias es un obstáculo para la reasignación más eficiente de los derechos sobre la tierra, dado el peso político de los terratenientes que las rechazan por el temor de reducir su poder y su habilidad para controlar el ámbito social y político, aspecto que incide incluso en la disposición a vender la tierra.

Esta renta política, usualmente descuidada, muestra que todas las partes están interesadas en ganancias relativas más que absolutas:

En un juego de poderes [...] no es suficiente que un cambio institucional sea aceptable, para que el juego incremente el excedente de todas las partes interesadas. Un lado puede ganar en forma absoluta pero perder relativamente respecto al otro lado y por ello resistirse al cambio [Bardhan 2002, 275].

Por esa razón, los conflictos distributivos son un factor importante en la persistencia de instituciones disfuncionales que dificultan la fluidez de la acción colectiva y la acción de los gobiernos locales y nacionales y de las

4 Bardhan considera que “los nuevos economistas institucionalistas algunas veces menosprecian la tenacidad de los intereses creados, la inmensidad del problema de la acción colectiva que tiene que ser solucionada para llevar a cabo el cambio institucional, y la capacidad diferencial de diferentes grupos sociales para la movilización y la coordinación” [Bardhan 2002, 272].



organizaciones comunitarias. Cuando los grupos poderosos capturan al Estado, dice Bardhan, es difícil que tengan un interés incluyente o una estructura que pueda internalizar las distorsiones causadas por sus propias políticas. En esta situación, “Aún más grave que al nivel macro, es el fracaso institucional al nivel de la comunidad local en muchos países pobres” [Bardhan 2002, 277], pues los pobres y los más débiles quedan lastimosamente expuestos a la “mala conducta” de las élites y se demerita la funcionalidad de las autoridades locales para la resolución de los conflictos. Ellos se ven impelidos a acudir a autoridades de mayor poder que la local a pedir protección.

En la perspectiva de la resolución de los conflictos distributivos, Bardhan considera que,

Un subproducto benéfico de las reformas agrarias que no está bien enfatizado en el análisis económico habitual es que tales reformas, al cambiar la estructura política de la localidad, otorgan más “vocería” a los pobres y los induce a involucrarse con las instituciones autónomas y con el manejo de los bienes comunes locales [Bardhan 2002, 279].

Las comunidades locales, con un número estable de asociados y estructuras bien desarrolladas para circular información y normas y con poder para establecer sanciones sociales que hagan valer los acuerdos, pueden proveer mecanismos de coordinación más eficientes:

Los arreglos institucionales de una sociedad son, a menudo, el producto de conflictos distributivos estratégicos entre diferentes grupos sociales y la desigualdad en la distribución del poder y los recursos puede algunas veces bloquear los arreglos de esas instituciones que hubieran conducido al desarrollo integral [Bardhan 2000, 281].

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Desde mediados de los pasados años ochenta, empezó a reflexionarse en forma permanente sobre la institucionalidad en América Latina, a raíz de los procesos de ajuste iniciados en México y el bajo desempeño de las entidades gubernamentales para romper los obstáculos estructurales al crecimiento en el esquema de industrialización por sustitución de importaciones. El tema institucional adquirió así gran relevancia en los últimos quince años a raíz de las reformas adelantadas por los países latinoamericanos. Eso los llevó a abrir más las economías y a avanzar en la desregulación estatal y la privatización de algunas actividades antes adelantadas por entidades públicas. Esta preocupación hizo parte de la agenda de las academias y de los organismos internacionales de cooperación técnica y de financiación.

La idea central de estas reflexiones es que las reformas adelantadas tanto en la economía como en los sectores rurales han sido insatisfactorias e incompletas y no han avanzado en los aspectos esenciales de un verdadero desarrollo institucional pues se quedaron en una especie de reingeniería de lo público. Por ello casi todos están de acuerdo en la necesidad de pasar a una reforma más de fondo que le permita al sector rural ganar condiciones adecuadas para ubicarse bien en las políticas públicas y alcanzar un desempeño mucho mejor que aumente el bienestar de los pobladores y permita una mayor gobernabilidad y legitimidad en la acción pública.

Con el otorgamiento a comienzos de la década del noventa del Premio Nobel de Economía a Douglass North, uno de los padres del neoinstitucionalismo, los académicos se interesaron más por incursionar en el campo de las instituciones sectoriales, tanto en América Latina como en Colombia.

Además de señalar las limitaciones de los diseños institucionales hechos durante la fase de industrialización por sustitución de importaciones o de la fase del Estado desarrollista, como lo denomina Piñeiro, diversos analistas sugieren elementos para una nueva institucionalidad que permita superar los problemas de la que quedó remanente del proceso de reformas en América Latina. La crisis heredada saca a la luz el debate sobre las funciones de lo público y lo privado en el sector rural y la necesidad de redefinir las instancias de lo público en sus niveles central, regional y local.

3.1 Nueva generación de economistas

Las estrategias de desarrollo propuestas desde el neoinstitucionalismo se enmarcan en las tendencias de la llamada *segunda generación de economistas del desarrollo*. La primera se dedicó a las grandes teorías y estrategias generales, mientras la segunda ha sido, a decir de Meier, “casi moralista, dedicada a un sobrio realismo apoyado en los principios fundamentales de la economía neoclásica” [Meier 2002, 6].

La segunda generación exhorta a los gobiernos a remover las distorsiones de precios y a lograr las políticas correctas, a partir de la idea de que un país ya no es pobre debido al círculo vicioso de la pobreza sino debido a sus pobres políticas. “Mercados, precios e incentivos deberían ser las preocupaciones centrales al diseñar políticas” [Meier 2002, 6].

Se caracteriza también por formular una nueva economía política que trasciende la visión tradicional del Estado, propia de la primera generación, para la que el Estado actuaba de manera benevolente en busca del interés general, comportándose como una fuerza exógena. La nueva economía política,



intenta endogenizar las decisiones de los políticos, burócratas y administradores. Esta generación busca abrir ventanas en la “caja negra” del Estado mediante diferentes campos de pensamiento: la elección pública, la elección colectiva, los costos de transacción, los derechos de propiedad, la búsqueda de rentas y las actividades improductivas de búsqueda de beneficios [Meier 2002, 10]⁵.

Sin embargo, se reconoce que los trabajos de los últimos años rescatan varios elementos de la primera generación, relativos a la asignación de la inversión y las actividades de coordinación. En la última década del siglo veinte, el consenso apuntó a la reforma política, al desarrollo de sistemas de precios para lograr los precios correctos y a la necesidad de la estabilización, la liberación, la desregulación y la privatización para lograr las políticas correctas. Se acepta también que para lograr los precios y las políticas correctas es necesario tener las “instituciones correctas”. En este sentido, Meier sugiere que la tarea para la próxima generación de economistas del desarrollo es investigar cómo establecer la estructura organizativa e institucional –las instituciones correctas– que soporte el cambio económico y el desarrollo exitoso.

Bardhan [2002] identifica dos corrientes de la economía institucional influyentes en la literatura del desarrollo. La primera, asociada con la teoría de la información imperfecta, estima que la racionalidad de los arreglos institucionales y de los contratos se explica según la conducta estratégica influida por la información asimétrica entre las partes. Esta teoría se ha utilizado para modelar instituciones agrarias consideradas sustitutas de los mercados inexistentes (crédito, seguros, futuros, mercado de trabajo). La segunda corriente, asociada a North, se concentra en los análisis históricos

5 Los trabajos comprendidos entre los años ochenta y noventa se centraron también en las “nuevas fallas de mercado”, el reconocimiento del riesgo y las imperfecciones en la información, y generaron impactos en los estudios de los sectores agrícola y financiero: “Contradiendo el énfasis de la primera generación de la industrialización, la segunda generación evaluó políticas que pudieran promover el desarrollo rural [...]. Numerosos estudios presentaron evidencia de que las políticas que guiaban distorsionadamente la formación de precios agrícolas tenían un efecto adverso sobre la brecha entre los ingresos urbanos y rurales, sobre los incentivos a producir alimentos y exportar cosechas, sobre la habilidad de los gobiernos para establecer reservas de alimentos, y sobre las oportunidades de trabajo en la agricultura, el procesamiento y las industrias rurales. La teoría de la organización rural avanzó gracias al uso de la información, el riesgo y los análisis de contratos [...]. La microeconomía del sector rural examinó la organización y la conexiones entre la tierra, el trabajo y los mercados de crédito. El reconocimiento de que las restricciones de información y los costos de transacción ayudaban a explicar cómo las instituciones rurales son una respuesta a los mercados ausentes también clarificó las situaciones en las cuales eran máximos los beneficios potenciales de la intervención gubernamental. La toma de decisiones por parte de los miembros de los hogares rurales fue estudiada desde la perspectiva de comportamiento maximizador de una “empresa familiar” [Meier 2002, 11].

comparativos de los procesos de desarrollo de crecimiento entre economías de escala y especialización y los costos de transacción.

Sobre estas dos corrientes, Meier estima que en los países pobres aún faltan estudios documentados, inductivos e históricos del cambio o atrofia institucional. También aboga por tratar temas relativos a la persistencia de instituciones disfuncionales, a los impedimentos institucionales como producto de los conflictos distributivos, los problemas de acción colectiva que dichos conflictos acarrearán y la necesidad de definir un papel más complejo y matizado del Estado.

4. VISIONES LATINOAMERICANAS

Una muestra representativa de las visiones en América Latina se compone de los trabajos de Piñeiro, Gordillo, Echeverri, el IICA y la FAO. Estos autores y entidades se han ocupado de la problemática institucional en el sector rural y han hecho propuestas generales para construir una nueva institucionalidad. Se mueven en el neoinstitucionalismo y ordenan sus ideas sobre una propuesta de construcción de democracia, descentralización y revalorización de la agricultura, a tiempo que ven en el Estado un agente que debe cumplir funciones significativas a través de una intervención selectiva y eficiente orientada por el suministro de bienes públicos.

4.1 La institucionalidad rural

Gustavo Gordillo se aproxima al tema en dos trabajos recientes. El primero se concentra en la institucionalidad rural [Gordillo 1997], mientras el segundo generaliza las preocupaciones sobre las reformas institucionales en América Latina [Gordillo 1999].

Gordillo estima que las reformas no han respondido a las demandas y necesidades de los productores menos dotados, por lo cual es necesario otra etapa de reformas que se centre en la eliminación de las prácticas paternalistas y autoritarias, en un soporte efectivo del Estado al ajuste en la agricultura, de modo que se respete la autonomía de los productores; en inducir la reconstrucción económica y la reconversión productiva, acompañadas de alternativas de desarrollo económico y cohesión social de las comunidades rurales. Dice que se requiere un esquema innovador de incentivos y regulaciones que fomente vínculos sinérgicos entre la dinámica del mercado, la promoción del Estado y las estrategias de los productores.



En su trabajo de 1997 sobresalen varios aspectos:

1. Queda pendiente reducir la disparidad y los altos niveles de los costos de transacción en el sector rural, recuperar los vínculos entre las organizaciones, la multiplicidad y diversificación de formas contractuales y asociativas, eliminar los obstáculos al desarrollo de las comunidades de base y diseñar estrategias diversificadas para los productores.
2. Una estructura institucional deseada contendría autonomía, inclusión y acción subsidiaria del Estado. Ello significa implementar y definir prácticas que reconozcan el creciente dinamismo y diversidad del campo, expresados en nuevos actores sociales, grupos asociativos y organizaciones que requieren encontrar formas de coexistencia y sinergia.
3. Tiene gran importancia la dificultad de manejo del período de transición en las reformas, pues puede derivar en una crisis institucional que afecte el desempeño económico del sector. En esa fase se pueden presentar vacíos institucionales (ausencia de una nueva estructura institucional para toda la sociedad rural y operativa para la magnitud del cambio), desbalances entre la intención y la capacidad de renovación de las instituciones rurales, una fuerte y a veces dispersa resistencia al cambio, ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional del sector rural y cambios en el resto de la economía y la sociedad. El más grave es un vacío institucional acompañado con exclusión. Conviene entonces diseñar una estrategia de transición integral basada en el crecimiento de la autonomía de los productores.
4. Una reforma institucional que no refleje la estructura de la sociedad rural e incluya y califique las demandas de los actores sociales, en particular de los excluidos, tendría todos los visos de una reforma fracasada que no obtendría gobernabilidad ni legitimidad, ni estimularía la democracia.
5. Se necesita un nuevo paradigma para el sector rural, cuyos principales elementos serían: el tipo de desarrollo económico, una matriz tecnológica, la fábrica social y las relaciones entre lo público y lo privado. En ello se presentan cuatros desafíos: insertar la agricultura en el nuevo modelo con la garantía de un crecimiento balanceado para el sector, desplegar nuevas matrices tecnológicas que tengan en cuenta la heterogeneidad de la producción, construir una nueva estructura organizacional que albergue la pluralidad social del campo sin generar una oligarquía de organizaciones y avanzar en la democratización del campo mediante la innovación de las instituciones.

6. Tienen gran importancia el consenso social, la descentralización, una política de apoyo directo a los productores, la construcción de un sistema financiero rural, a la irrigación, la ciencia y la tecnología y la regulación de las formas de propiedad de los recursos naturales.
7. Aspecto fundamental es vincular la política macroeconómica con la política social, especialmente a través de la política fiscal y el combate a la pobreza. En ese sentido, hay medidas que pueden ayudar a mejorar la distribución e irían más allá de alcanzar una estabilidad macroeconómica, si bien necesaria, nunca suficiente para atender los problemas de la población menos favorecida. Eso se alcanza en principio con programas masivos de generación de ingresos y mejoras en las productividades. Es relevante la inversión para construir capital social.
8. Las reformas económicas e institucionales requieren de reformas políticas que no afecten la libertad económica o el libre comercio. Por ello se necesita construir consenso social sobre los objetivos, términos y costos de las principales políticas de promoción rural. Otros aspectos centrales son la descentralización, las políticas de apoyo directo, la construcción de cohesión, el vínculo entre la política social, la democracia y la economía.
9. La reforma agraria debe conducir a una reforma institucional, dado que afecta los derechos de propiedad y conduce a un reconocimiento de los derechos a la participación y al uso efectivo de los derechos de ciudadanía, en la medida en que una fuerza social desplaza a un sector social y se modifican las relaciones de poder. Además, la reforma impacta los procesos productivos y la asignación de recursos.
10. Los gobiernos deberían crear coaliciones políticas legítimas para apoyar las reformas. Eso se consigue con una profunda reforma democrática, pues así se prepara el sistema para un mejor desempeño económico; este a su vez depende de instituciones políticas que canalicen los conflictos.
11. La reforma institucional rural requiere de una legitimidad social para transformar las instituciones y su traslado a una reforma legal necesita de una convergencia política que reconozca la habilidad de la reforma para consolidar la base social de la transformación. Ninguna política de cambio institucional es exitosa a menos que se soporte y promueva con la movilización de los productores, el mayor incentivo para la transformación.
12. La creación de condiciones locales es insuficiente para transformar la institucionalidad. Es crucial reordenar los acuerdos institucionales centrales para garantizar una visión estratégica nacional en el desarrollo del sector rural y tener capacidad real para definir unidad y gerencia de las principales políticas y programas.



4.2 Movimientos sociales: un potencial

En su artículo posterior, *La ansiedad por concluir*, Gordillo llama la atención sobre la importancia de las movilizaciones para la reconstrucción de las instituciones [Gordillo 1999]. Considera que en Latinoamérica, caracterizada por la fragmentación social y la debilidad institucional, los movimientos sociales que estimulan reformas pueden convertirse, si se saben aprovechar, en un potencial significativo para la producción y la reconstrucción institucional, en lugar de ser un factor disruptivo o de generación de conflictos, como normalmente los tratan los gobiernos.

Entiende la movilización social como “un estado de tensión generado por la interacción de actores específicos como resultado de la incertidumbre asociada a cambios en las reglas de juego existentes” [Gordillo 1999] y la producción de institucionalidad como el proceso de tender puentes entre las instituciones formales y las informales en los conflictos sociales.

El rediseño institucional tiene según Gordillo dos espacios claves: uno estratégico, referido a la toma de decisiones en el diseño de política públicas, y un propósito central: el establecimiento de mecanismos que tiendan puentes entre las reglas formales e informales en la búsqueda de solución de conflictos.

Gordillo muestra la complejidad que tiene el proceso de reformas institucionales y sugiere, para evitar conflictos o para beneficio de las mismas reformas, tener en cuenta varios elementos cuando ellas se programen:

- ★ Revalorar el papel de los movimientos sociales.
- ★ Revalorar la importancia del capital social.
- ★ El contexto para definir el éxito de las políticas.
- ★ Conocer bien el ámbito constitucional donde se define quién prescribe e invoca normas, quién aplica e imponer reglas.
- ★ La importancia de mecanismos que tiendan puentes entre lo formal e informal en búsqueda de solución de conflictos.
- ★ La importancia de los arbitrajes sobre diferentes conflictos y para la solución de las fallas del Estado y el mercado.
- ★ La importancia de la cooperación como sistema de relaciones entre actores sociales.
- ★ El consenso como algo indispensable para el éxito de las reformas.
- ★ La capacidad de administración del cambio que surge de convergencias.
- ★ El sistema de incentivos.

11. La sincronización de las reformas y el tiempo en la aceptación social de las mismas.
12. La vinculación de la acción política.
13. Los impactos de las reformas sobre cada actor social y sobre los arreglos institucionales.
14. Los pactos de garantía o la construcción de un conjunto de compromisos mutuos de derechos y obligaciones. Estos construyen un piso básico para negociar y resolver discrepancias inevitables en sociedades pluralistas.
15. El ritmo del cambio.
16. La importancia de los organismos públicos no gubernamentales.

La conclusión de Gordillo es clara:

No tiene sentido promulgar flexibilidad, transparencia y participación, sin reconocer la diversidad y el pluralismo económico. Lo importante es incorporar las numerosas formas de estrategias diferenciadas y a los actores sociales en un diálogo más amplio que tenga como resultado la inclusión. Pero este diálogo requiere reglas precisas y sobre todo una estructura de incentivos para garantizar participación sin exclusión en el marco de una ética de responsabilidad. [...]Este incremento en la capacidad de negociación de actores sociales, sobretudo los usualmente marginados, incrementa las posibilidades de canalizar las energías sociales producto de los cambios en una dirección que fortalezca la cohesión social. Y esto, la reconstrucción de las instituciones, en tanto busca enfrentar problemas de cohesión social es, en mi opinión, el objetivo central de las políticas públicas [1999, 30].

4.3 Las reformas en América Latina

Llambi, usando este esquema de análisis y las propuestas de Gordillo, hizo un análisis de las reformas del Estado en seis países latinoamericanos. Concluyó que pocas de ellas han logrado los fines buscados inicialmente y que algunas muestran serios cortocircuitos o incluso retrocesos. Piñeiro comparte de alguna manera esta opinión. Señala también Llambi que la mayoría de las reformas han buscado la descentralización regional del poder, precedida en algunos casos por reformas políticas. Y reconoce que, no obstante, la capacidad de los gobiernos locales en las áreas rurales tiende a ser limitada [Llambi 2000].

Anota que el éxito de la transferencia de actividades desde los gobiernos centrales a los locales requiere de condiciones macropolíticas, macroeconómicas y macroinstitucionales. Entre estas últimas estarían el fortalecimiento de las agencias de gobierno central y un balance apropiado de responsabilidades con



las agencias subnacionales, un desarrollo rural territorializado (redefinición del desarrollo rural), un compromiso político y de consenso social, reformas legales, la coherencia entre la estabilidad macroeconómica y los objetivos de reforma institucional. Insiste además en la necesidad de una visión económico-política y de largo plazo del desarrollo rural.

Piñeiro y sus colegas se han preocupado por evaluar las reformas en América Latina y centran su análisis en la problemática institucional del sector agropecuario. Hacen propuestas de reformas institucionales encaminadas a completar las dos reformas ya realizadas, que califican de incompletas y poco satisfactorias [Piñeiro *et al.* 1999, Martínez 1999]. Este es también uno de los objetivos de Gordillo en los artículos señalados. Para ellos la reforma institucional atraviesa un período de transición sin objetivos definidos ni procedimientos para continuar. En particular, Piñeiro y Gordillo abogan por una reforma que altere significativamente la concepción del modelo institucional y la reorientación de la gestión, que asegure legitimidad social y capacidad para actuar en forma efectiva, promoviendo cambios, generando procesos y contando con atributos para la innovación [Piñeiro 1999, 10].

La tercera reforma debe centrarse entonces, según Piñeiro *et al.*, en el desarrollo institucional y en los asuntos cuya resolución excede al mercado y tener una visión de largo plazo. La agenda institucional debe ir más allá del perfeccionamiento organizacional e incluir asuntos como,

la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de las capacidades para articular las necesidades y las demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de “delegación” y “devolución” a la sociedad civil que reafirmen su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social, junto al suministro de los llamados “nuevos bienes públicos”, como la preservación de los recursos naturales [Piñeiro *et al.* 1999, vi].

Señalan Piñeiro y sus colegas que las reformas del Estado en el sector han sido en general dinámicas residuales de reformas en la economía y de las instituciones de carácter global, más que el resultado de políticas específicas para el sector. Luego identifica temas para la acción del Estado y propuestas para la reforma del sector público agropecuario, que organiza en seis áreas: el pensamiento estratégico, la competitividad y los instrumentos de política, la ampliación del sector, la sustentabilidad de la producción, lo social del medio rural y su integración y desarrollo.

4.4 Nueva institucionalidad rural

La otra vertiente de discusión sobre las instituciones en el sector rural cuestiona de entrada los conceptos que describen, analizan y proyectan el crecimiento y las políticas del sector. Esto conduce a proponer un nuevo paradigma para entender de manera más amplia e integral lo rural y, de paso, una nueva institucionalidad para el sector, compatible con ese nuevo paradigma. Rafael Echeverri avanza en esta línea de pensamiento y tiene sus complementos en Gordillo, Piñeiro. Más recientemente, el Banco Mundial y el BID incursionaron también en esta temática.

Parecen converger los autores (Gordillo, Piñeiro, Martínez y Echeverri) respecto de los temas a tratar en el diseño de una nueva institucionalidad para lo rural:

- ✱ La heterogeneidad del sector rural.
- ✱ La tendencia al desarrollo de cadenas productivas.
- ✱ La necesidad de asociación entre el sector público y el privado.
- ✱ La descentralización y la valoración de lo local.
- ✱ La redefinición del papel del Estado y la valoración de los bienes públicos.
- ✱ El rediseño institucional, que debe contar con una revisión de los modos de conducir las demandas sociales para no generar exclusión.
- ✱ Una visión ampliada e integral de lo agropecuario y lo rural.
- ✱ La capacidad de manejo o de gobernabilidad para administrar y adelantar las reformas.
- ✱ La superación de los procesos de reingeniería organizacional y el paso a un verdadero desarrollo institucional.

Por su parte, el IICA analiza los cambios presentados en la institucionalidad del sector rural en América Latina desde la década de los ochenta y sus tendencias. Propone una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural a partir de una visión sistémica y renovada de lo rural y una agenda para orientar el proceso de transición hacia esa nueva institucionalidad [IICA 1996].

El IICA enuncia así los cambios presentados en la institucionalidad: el Estado pasa de interventor a facilitador y la sociedad civil, de beneficiaria a protagonista. Las reformas de la organización pública gravitan en torno al tema *tanto mercado como sea posible y tan poco Estado como sea imprescindible*, pero las evidencias negativas de este postulado hacen que se reconozca la



necesidad de la intervención directa del Estado con respecto a grupos vulnerables y objetivos sociales de largo alcance para corregir fallas del mercado. La presencia del Estado se ve necesaria en América Latina para dar respuesta a compromisos estratégicos con la liberalización comercial, la equidad y la sustentabilidad, en la tarea de conducción y formulación de políticas, en la concertación pública y privada, en los servicios para el comercio exterior e interno y la financiación, en investigación, asistencia técnica y extensión, en capacitación y educación, en protección y sanidad agropecuaria, en servicios de riego y drenaje, en servicios de semillas y en información.

Señala también varias tendencias que afectan la institucionalidad rural: la multilateralidad, el fin de la excepción de la agricultura en la institucionalidad internacional (Ronda Uruguay, OMC), la integración financiera global y las empresas multinacionales, la revolución genética, la evolución de los patrones alimentarios, la integración de las Américas y la integración subregional.

Además, muestra otras tendencias más propias de cada país, que igualmente afectan el desarrollo institucional hacia futuro: la menor intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados, la continua reducción de recursos fiscales y la disminuida capacidad de los recursos humanos, el aumento de la presión de la sociedad civil para que el Estado tenga una agenda concertada para temas como reconversión productiva, la gestión de los recursos naturales, el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores, el combate a la pobreza y la descentralización.

En el sector privado, prevé un clima de menor confrontación con el Estado y anuncia que los pequeños productores demandarán más servicios directos y concesiones para paliar sus pérdidas de ingresos por su situación desventajosa en el comercio; dice que la sociedad civil presionará un enfoque más participativo en la toma de decisiones y que crecerá el protagonismo de las ONG y de las organizaciones de base.

Igual que los anteriores autores, el IICA sostiene desde comienzos de la década del noventa que se necesita mirar la agricultura en forma distinta a la tradicional. Sus argumentos se encuentran en varios documentos de la entidad y los sintetizan Escudero [1998] y Echeverri. También los resume en IICA [1996].

La agenda que propone el IICA para la nueva institucionalidad se puede sintetizar así: promover una corriente hemisférica para adoptar una nueva visión de la agricultura y el medio rural; reorientar la reforma institucional con la participación de los distintos actores sociales públicos y privados, corregir los desfases y consolidar los avances en la incorporación de la

institucionalidad internacional, identificar capacidades para políticas concertadas, mejorar la efectividad de los servicios, capitalizar los recursos humanos y acordar mecanismos de seguimiento a los acuerdos hechos en diferentes niveles.

4.5 Instrumentos para un nuevo esquema

La Oficina Regional de la FAO para América Latina también se ha interesado por la institucionalidad del sector. En un taller sobre política pública realizado en el año 2000 hizo algunas precisiones y en especial propuestas del tipo de instrumentos a utilizar en un nuevo esquema de políticas agrícolas, después de revisar los problemas y características de la política sectorial tradicional [FAO 2000]. Sus apreciaciones no se alejan de los aportes ya señalados.

La FAO anota que el proceso de corrección de la tradicional política agrícola ha estado lejos de ser una búsqueda ordenada de racionalidad en las políticas económicas. “La frondosa institucionalidad agrícola fue desmantelada más por incapacidad para mantenerla que por criterios de racionalidad económica de la administración pública”. Esto lo señala en la medida en que el principal papel del desarrollo institucional es incrementar la eficiencia y reducir incertidumbres, lo cual requiere de un ordenamiento de la acción pública.

Entre los nuevos instrumentos de política que sugiere están: apoyos directos a los productores, programas de fomento productivo, incluidos algunos subsidios; apoyos a la comercialización, sistemas de investigación y transferencia de tecnología. Estos instrumentos representan en sí mismos un desarrollo institucional importante, pero, dice el organismo, requieren también de modalidades y desarrollos institucionales específicos y diferentes, que logren un amplio apoyo y cuenten con la participación de los diversos agentes involucrados para que puedan llegar a la población objetivo.

En particular, dice la FAO, los instrumentos deben descentralizarse, ser participativos y operar a favor del mercado, lo que es un avance significativo con respecto a las políticas verticales, estrechas, paternalistas burocráticas e ineficientes. De esa manera, los objetivos de política tienen un fuerte anclaje en las propias relaciones económicas y ello exige un desarrollo institucional más complejo, con mayores exigencias de calidad de la gestión; se requiere “un marco lógico explícito, sistemas de información desarrollados y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los distintos agentes involucrados” [FAO 2000, 28].

5. FUNCIONALISMO, NEOINSTITUCIONALISMO

HISTORIA ECONÓMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 funcionalismo

En el enfoque del funcionalismo tradicional se inscriben, por una parte, las propuestas de reestructuración del Ministerio de Agricultura formuladas en los años ochenta, una de ellas la que se encomendó desarrollar al CEGA en 1986 y que pasó el gobierno de Barco por alto. Este trabajo compartía las visiones tradicionales del funcionalismo del sector agropecuario en el modelo de desarrollo y se centraba en aspectos instrumentales y de reingeniería sectorial. Hubo también una que otra propuesta de esa índole en los años noventa que tuvieron ese mismo enfoque.

En 1990 se produjeron además, en ese mismo marco, los análisis de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, presididos por Jesús A. Bejarano y Albert Berry [DNP-Minagricultura 1990]. En ellos se volvió a mirar la problemática institucional del sector en el periodo 1988-1990, con una visión funcional y política respecto a la toma de decisiones y de su implementación, así como de la importancia de los diferentes actores que intervenían. De otra parte, hicieron más énfasis en la organización pública que en la privada.

En general, puede decirse que la visión funcional de la Misión no fue ajena a los modelos de reestructuración sectorial que terminan en una reingeniería de las organizaciones y que se quedan en un concepto de desarrollo institucional, como el previsto por Bejarano y Berry.

Uno de los resultados de los análisis de la Misión fue la identificación de las características institucionales del sector:

1. Incapacidad del Ministerio de Agricultura para evaluar la política macroeconómica y su incidencia en el desarrollo sectorial, para diseñar la política agropecuaria y para controlar y coordinar las decisiones que adoptan las entidades adscritas y vinculadas.
2. Tendencia generalizada a desarrollar mecanismos autárquicos para el cumplimiento de tareas disímiles, por la progresiva adición de funciones que consagran sus estatutos.
3. Insuficiencia de mecanismos de coordinación de los programas y políticas en los que el Ministerio y el sector ocupaban una posición estratégica, pero que tenían un carácter inter o supranacional.

La Misión señaló que los dos elementos principales que explicaban la ineficiencia y las incoherencias en la formulación y ejecución de las políticas sectoriales eran: la falta de especialización de las entidades correspondientes y las fallas notorias de coordinación intrasectorial e intersectorial. Igualmente anotó las falencias del decreto 133 de 1976, que mostraba un vacío protuberante en el manejo de la problemática social rural de parte del Ministerio de Agricultura, y limitaciones en áreas estratégicas como la seguridad alimentaria, el desarrollo agroindustrial y las consideraciones regionales.

La debilidad institucional también se reflejaba en la escasa coordinación entre el Ministerio y la Unidad de Estudios Agrarios del DNP, que ha sido la Secretaría Técnica del Conpes en asuntos agrarios, define el presupuesto sectorial y elabora los planes indicativos sectoriales.

La Misión consideraba que la política se había vuelto sectorialista, coyuntural y relativamente aleatoria, aspecto crítico en un sector con altos riesgos climáticos y de mercado. El Comité de Coordinación Ejecutiva del Ministerio no cumplía sus funciones y había una desarticulación de la dirección de mando y de la coordinación entre entidades.

El decreto 501 de 1989, que reestructuró el Ministerio, valoraba la función de planeación en las entidades adscritas y vinculadas y ordenaba una dependencia especializada en cada una de ellas. De otra parte, el hecho de que el decreto 133 de 1976 no definiera la estructura organizativa de la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario (OPSA) tuvo los siguientes efectos:

1. “Inexistencia de diagnósticos básicos del sector y de información estadística para hacer cuantificaciones de los mismos.
2. “Incapacidad para preparar, con sujeción a las pautas señaladas por el DNP, los programas y proyectos específicos del sector, y más aún para coordinarlos, evaluarlos y proponer los reajustes necesarios.
3. “Falta de prioridad en el manejo de los recursos financieros.
4. “Imposibilidad para establecer un orden jerárquico definido, planear el trabajo y definir metodologías para llevarlo a cabo.
5. “Carencia de manuales que establezcan las distintas funciones.
6. “Inexistencia de políticas salariales y ‘aplanamiento’ de la escala de remuneraciones, con un total desestímulo para ascender a cargos de responsabilidad, lo cual genera desmotivación y falta de dirección.
7. “Elevado grado de autonomía de las instituciones respecto al Ministerio, aun en el manejo de decisiones claves.
8. “Deserción del personal más capacitado e intento de reemplazarlo por

asesores o personal en comisión totalmente desvinculados de la organización formal del Ministerio.

9. “Alta rotación del personal, que realmente influye en el proceso de toma de decisiones [...]” [DNP, Minagricultura 1990, 748-749]

La Misión también abordó el tema del manejo de los instrumentos de la política sectorial, al que caracterizó disperso en funciones y duplicidades y por un enfoque dualista e ineficiente de la investigación. Esta se jerarquizaba doblemente, por disciplinas y por productos carentes de una debida selección, y se mostraba una deficiente integración orgánica de la política y de las acciones.

Se vio que las normas legales daban al Ministerio un amplio margen de maniobra y una gran capacidad negociadora. Pero al tiempo fue evidente que el papel de la entidad era bastante limitado como órgano rector de la política agropecuaria. Su estado era de cierta postración y carecía de capacidad política para negociar sobre la política macroeconómica. Esta debilidad se enfrentaba a un creciente poder de los gremios especializados de la agricultura moderna y de la agroindustria que tenían capacidad de penetrar con más efectividad en los medios de comunicación e influir y presionar a diferentes actores.

Los análisis llamaron sin embargo a relativizar esa visión del poder gremial corporativista. Los gremios también habían llegado a un cierto estancamiento en sus organizaciones y se dedicaban más a aprovechar las gabelas de la política de fomento y la captura de rentas que a proyectarse de manera más dinámica y moderna en la sociedad.

Al tiempo, las organizaciones campesinas se habían debilitado desde los inicios de los setenta, se fragmentaron por pugnas ideológicas y liderazgos, carecían de recursos y los gobiernos las habían cooptado a casi todas para el apoyo de programas gubernamentales que les permitían subsistir.

Recomendaciones sin eco

Sobre la base de esta caracterización de la institucionalidad sectorial, la Misión formuló varias recomendaciones para fortalecer la acción del Ministerio, levantar su credibilidad y ponerlo en condiciones de articularse mejor con la política macroeconómica (instancias de decisión). Se pretendía también hacer un contrapeso adecuado al Departamento Nacional de Planeación con el fortalecimiento de la Oficina de Planeación del Ministerio.

En alguna medida, el decreto 501 de 1989 se orientó por estas propuestas, aunque parece que no fue plenamente influenciado por la Misión de Estudios:

fueron dos procesos paralelos que coincidieron en los diagnósticos y en algunas propuestas, se influenciaron, pero no se determinaron el uno al otro.

La propuesta de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario quedó escrita y el gobierno de Gaviria no le prestó la menor atención. Ella sugería un modelo de política más integral, descentralizada, de protección y fomento moderno y de consideraciones sobre la importancia de las economías campesinas y de lo social, así como del potencial que mostraban las articulaciones de la agricultura hacia adelante. El cambio del modelo proteccionista hacia la apertura económica dejó sin piso las recomendaciones de la Misión. Igual que con el estudio del Cega, se perdía un esfuerzo intelectual bien intencionado y de gran calidad académica [Machado 2003].

El decreto 501 es tal vez el intento más serio de recuperar la Misión y la capacidad del Ministerio de Agricultura y sus entidades. Pero al tiempo, la coyuntura lo hizo desafortunado. Buscaba superar el esquema *entidades ricas-ministerio pobre*, resaltar la función de lo público y recuperar las funciones de planeación.

Se puede comparar el decreto mencionado con la reforma Llerista de 1968. La diferencia era que el decreto no se inscribía en un concepto de modernización del Estado como lo concebía el gobierno de Lleras Restrepo. Se orientaba más como una reforma sectorial sin un esquema de reformas de lo público, por lo que planteó una sobrerrepresentación de lo sectorial que se hizo evidente al iniciarse el gobierno de Gaviria, que cambió el esquema de intervención del Estado en la economía [Machado 2003].

La apertura dejó sin piso la política sectorial activa que pretendía la reforma ministerial de 1989. El gobierno no dio los recursos para modernizar el Ministerio, que entonces no pudo crear la planta de personal prevista, y la política agrícola se quedó con menos instrumentos de los tradicionales para operar. Los gestores y coordinadores de la reforma de 1989 habían perdido realismo político y pasaron por alto las grandes tendencias de la globalización, ya notorias desde mediados de los ochenta. Eran las mismas tendencias que habían arrasado con el Pacto Internacional del Café y con otros instrumentos de intervención y regulación del Estado.

5.2 Neoinstitucionalismo e historia económica institucional

En esta vertiente se destacan los trabajos de Salomón Kalmanovitz [2001], quien se inscribe en la propuesta de Douglass North, en la que el neoinstitucionalismo se entiende como una microeconomía de las relaciones sociales de producción.



Kalmanovitz subraya que una de las distancias entre el neoinstitucionalismo y el marxismo es la introducción de los *costos de transacción* y otra, evitar la definición de una utopía en la que el análisis de las instituciones no garantiza un final feliz. Kalmanovitz propone entonces regresar al liberalismo político con cierto grado de intervencionismo económico, con mayor equidad y mayores libertades políticas⁶.

Los temas eje de su propuesta se relacionan con la importancia de *la tributación* para financiar la educación y la salud, *la propiedad*, que estima no es legítima si no tributa, y el debilitamiento del sistema clientelista a través del incremento de elementos meritocráticos de la democracia liberal y sistemas de representación política responsables.

Kalmanovitz se inscribe en lo que considera el *programa de historia económica institucional*. Por ello desarrolla un análisis histórico de las instituciones colombianas en el siglo veinte con el que busca explicar el carácter de su formación y persistencia en el tiempo. Resalta con mucha fuerza los poderes locales y nacionales que debilitaron al Estado a través de la evasión, la corrupción, el oportunismo en el aprovechamiento de los recursos públicos y la influencia en la organización del sistema educativo, especialmente de la iglesia católica y el tipo de valores que propone.

Considera que una de las explicaciones de que la población colombiana encuentre cada vez menos soluciones se relaciona con que,

la tradición hispánica y católica no contribuye mucho al desarrollo de un sistema de justicia igualitario y eficiente ni a una ética compatible con el capitalismo, que enfatice la responsabilidad individual o que contribuya a la construcción de un Estado sólido y justo que lleve a armonizar la sociedad, a limitar los abusos y a reducir la criminalidad [Kalmanovitz 2001, 140].

Recoge entonces la propuesta del programa de historia de North, que considera las instituciones como una clave para explicar el desarrollo, complementadas con el capital en su componente de educación (capital humano) como segunda fuente de crecimiento. Advierte que no son suficientes por sí solos el capital, los recursos naturales, la población y la educación para garantizar el desarrollo, sino que es preciso saber cómo disponen de ellos las instituciones a través de las diferentes clases de derechos de propiedad.

6 “El liberalismo nunca propuso un gobierno débil sino limitado en su poder por otros poderes públicos y por la oposición política. Por el contrario, la idea liberal incluye un gobierno fuerte que garantice las condiciones de ley, educación, salud e infraestructura con una cobertura sobre todos los ciudadanos” [Kalmanovitz 2001, 17].



Considera entonces que

derechos de propiedad sin delimitar claramente como el de las concesiones de tierras que hicieron la Corona española y los gobiernos republicanos latinoamericanos en el siglo pasado, sin legitimar por el trabajo sobre las tierras, su arriendo o su contrato de aparcería no escrito, permitieron una multitud de procesos ilegales e invasiones que dificultaron el desarrollo de un mercado de tierras y la incursión de los empresarios en el negocio agrícola [Kalmanovitz 2001, 57].

En esta perspectiva, concede un peso específico a los conflictos de distribución, que refuerza con referencias históricas comparativas como la *Homestead Act* de Estados Unidos. En esta se puso un límite a las hectáreas que podía tener un colono (primero 65 y después 259), en contraste con las grandes concesiones en América Latina.

La laxitud en las concesiones de tierras tuvo, según Kalmanovitz, un impacto significativo en la posibilidad de organización de sistemas tributarios y constituyó un elemento de debilidad del Estado. Él considera que el Estado es soberano cuando logra el monopolio de la fuerza y de la fiscalidad. El análisis del legado histórico le permite explicar este problema desde la apropiación de rentas y suelos por parte de la Corona, la centralización de la banca, la educación y la asistencia social en manos de la iglesia católica, hasta los castigos poco severos para la evasión de impuestos porque se constituyó en una conducta histórica de las capas propietarias de tierras y otros grupos de interés de la sociedad.

Efectos de las instituciones

Dice el autor que aún persisten varios de estos problemas. Ni la Constitución de 1991 ha podido resolverlos. Ella, que constituyó entes especiales para la reforma a la justicia, no logra reducir la impunidad, la corrupción o el incumplimiento de los contratos. Kalmanovitz es crítico de entes como la Corte Constitucional por su impacto en el sistema de ley, la vulneración del rol de agentes de la sociedad como el Congreso y los de responsabilidad fiscal y la modificación de los acuerdos sociales que llevan al incumplimiento de los contratos.

Anota al respecto los casos de disposiciones sobre vivienda y salud, que inducen a que los problemas económicos se manejen con criterios jurídicos y no fiscales y crean una cultura en la que el “padre gobierno” paga y responde por la corrupción y la falta de previsión. Si a ello se suman las exacciones de la subversión y los paramilitares, se entiende el debilitamiento del sistema productivo.



Se pregunta Kalmanovitz: “¿cuáles son los efectos de estas instituciones en el desarrollo económico colombiano? ¿Con qué estructura social y con cuánto capital social cuentan los colombianos para consolidar el proceso de desarrollo económico y de profundización de la democracia?” [Kalmanovitz 2001, 103]⁷.

El sistema de infraestructura social construido por el país presenta grandes desventajas comparativas como que un trabajador colombiano produce una cuarta parte de lo que produce uno estadounidense y tiene la mitad del número de años de estudio. Igualmente, hay pobres resultados en la participación en las instituciones mediadoras, de modo que se construye un débil capital social y político, si éste se entiende como confianza en procesos comunitarios y virtudes cívicas. Esta debilidad le lleva a proponer la constitución del “republicanismo cívico”, es decir, ciudadanos politizados, informados de asuntos públicos y con responsabilidad frente a la esfera pública⁸. Kalmanovitz define entonces un conjunto de tareas pendientes:

1. Creación de un Estado fuerte comprometido con la estabilidad macro, con ciudadanos que tributen e impuestos que generen el cubrimiento del gasto social.
2. Desarrollo de un programa de reforma agraria, sobre la base de lo siguiente: la confiscación de las tierras a los narcotraficantes, la recuperación del poder militar por parte del Estado, el carácter integral de la reforma, que entiende como la constitución de grandes fincas y cooperativas campesinas; un sistema claro de impuestos a la tierra con destinación a infraestructura y democratización de la vida municipal, sustitución de cultivos, desarrollo de capacidades en la población para influir en el municipio y construcción de espacio público en servicios y obras municipales.
3. Reforma al sistema clientelar de un Congreso que tiene sobrerrepresentación de intereses rurales de los grupos que no tributan pero que sí deciden sobre los otros y sobre el destino del gasto; restricción de esta sobrerrepresentación, mediante censos y promoción de la presencia de

7 “Las reglas de juego en Colombia emanan de instituciones centralizadas, corporativas y de un sistema de justicia todavía marcado por el clientelismo [...] La discusión del modelo económico puede terminar siendo estéril sino se consideran sus limitantes institucionales, y si se ignora que venimos de una organización corporativa y clientelista de la economía y de la política” [Kalmanovitz 2001, 199].

8 “Colombia requiere el desarrollo del republicanismo cívico y del fortalecimiento de la democracia participativa en el nivel local. La proliferación y fortalecimiento de organizaciones civiles y laborales contribuirá a hacer más denso nuestro tenue tejido social” [Kalmanovitz 2001, 116].

organizaciones y cooperativas campesinas; reforma política que promueva nuevos partidos más fuertes y ampliación de asociaciones voluntarias de ciudadanos; generación de sistemas de representación parlamentaria de alta calidad que eleven la calidad de la legislación haciéndola transparente y efectiva y alimenten la responsabilidad política⁹; reelección de cargos públicos ejecutivos, sobre la base de resultados y promoción de la participación de organizaciones civiles en el Consejo Nacional de Planeación.

4. Constitución de derechos de propiedad reglados por la ley y garantizados por el Estado con sus aparatos de seguridad y justicia.
5. Profundización de la democracia, ampliación del nivel local, achicamiento del central y promoción de mayores esfuerzos tributarios en las regiones.
6. Mayor inversión en educación, con un aumento en el rigor del sistema universitario, en particular, en facultades de derecho, con la introducción del derecho comparado y el desarrollo del conocimiento de las implicaciones económicas y sociales de las decisiones judiciales.
7. Definición de incentivos para el trabajo y los sindicatos, de manera que haya mayor eficiencia en el servicio. Incentivos como la participación accionaria y en las juntas directivas y primas que reflejen el aumento de la eficiencia.
8. Definición del papel del Banco de la República en el control de la inflación y en la eliminación de rentas inflacionarias a los exportadores y productores locales.
9. Respuestas del gobierno a los intereses ciudadanos, representándolos, contribuyendo a elevar el ahorro total de la sociedad y obteniendo sobranes fiscales.
10. Consolidación de los preceptos liberales que señalan lo siguiente: todos los ciudadanos son iguales ante la ley, el individuo constituye un fuero de intimidad y libertad de conciencia, debe existir equilibrio y mutuo control entre los poderes públicos, el Congreso es representante del pueblo y de los contribuyentes y el Estado debe proveer un sistema objetivo de justicia y de seguridad, que garantice la vida, honra y derechos de propiedad.
11. Control a la corrupción, pago de impuestos a la tierra, creación de concejos municipales con representación campesina y que haya políticos

9 “El político no debe representar a la ‘nación’, como dicen los textos constitucionales, que es equivalente a no representar a nadie, sino a las personas e intereses que lo eligen” [Kalmanovitz 2001, 113].



que representen los intereses que lo eligieron y reelección para cargos públicos ejecutivos.

5.3 Desempeño y efectividad de las políticas públicas

Jesús A. Bejarano repasa los conceptos básicos de la teoría institucionalista y neoinstitutionalista para mirar los principales problemas que afectan el desempeño de la agricultura desde el punto de vista de las fallas del mercado y del Estado [Bejarano 1998]. Pone el ejemplo de las aparcerías como un intento de las sociedades rurales de adaptarse a la existencia de mercados incompletos y sustituir mercados imperfectos. Esa es para él una adaptación institucional a la ausencia de ciertos seguros contra riesgos.

Considera que el Estado sigue siendo fundamental para el desarrollo de los mercados en la medida en que los mercados son defectuosos y el efecto de las reformas liberales se difunde lentamente entre los productores. Hace una buena presentación de las características de los mercados en la agricultura y sus fallas y da bastante relevancia a instituciones de mercado como el crédito, la comercialización y la información. Igualmente resalta la necesidad de nuevos criterios de cooperación entre lo público y lo privado y para ello se ocupa de analizar las características de las organizaciones, tanto las públicas como las privadas.

Dice Bejarano que el Estado falla por comisión, por omisión y en organización [Bejarano 1998, 358]. Advierte, citando a Wolf, que cuando el gobierno actúa para corregir fallas del mercado, a menudo crea nuevas ineficiencias en el lado de las fallas del Estado. Por ello, dice que para que los mercados funcionen mejor el gobierno también debe funcionar mejor. Señala que las reformas institucionales deben encarar tres problemas clásicos del gobierno: ineficiencias e incentivos adversos, corrupción y descentralización.

Otro de los estudios que se plantea en el campo de la economía institucional es el Eduardo Wiesner sobre efectividad de las políticas públicas [Wiesner 1997]. Este autor propone acogerse a visiones sobre la problemática del cambio económico y social propias del neoinstitucionalismo: el progreso económico depende más de factores institucionales, políticos e históricos que de la dotación inicial de recursos naturales, de factores externos o del ciclo económico; las restricciones de economía política tienen más poder real sobre la efectividad de las políticas públicas y las decisiones colectivas que la argumentación normativa, teórica o técnica; el desarrollo es más endógeno que exógeno y responde a la forma como ciertas estrategias y estructuras de gobierno afectan la productividad y la competitividad en el largo plazo.

Sugiere Wiesner que la solución para Colombia pasa por “desnacionalizar el sector público e introducir la competencia dentro y entre los distintos niveles de gobierno” [Wiesner 1997, 47], lo que en términos prácticos significa:

- ✦ Asignación del presupuesto y el gasto público por competencia. Los fondos de cofinanciación son una buena estrategia.
- ✦ Desnacionalización del gasto público en educación primaria y secundaria.
- ✦ Evaluaciones estratégicas para precisar en donde deben premiarse o castigarse unos resultados.
- ✦ Limitación de períodos para ejercer el poder político.

En la perspectiva institucional, las políticas públicas tendrían como prioridad crear y fortalecer la competencia, más que suponer que ella existe.

6. NUEVA RURALIDAD, PERSPECTIVA EVOLUTIVA E INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

6.1 Nueva ruralidad. Antecedentes y concepto

Al tiempo con los avances temáticos realizados por Bejarano a fines de los noventa sobre el análisis institucional en el sector agropecuario surgieron otros análisis académicos, pero ninguno de ellos se interesó por ampliar el conocimiento sobre los mercados de bienes y servicios en el sector rural. Pocos han profundizado en las fallas del Estado en el sector rural, con excepción de la Misión Rural. Los estudios de prospectiva en su mayoría dan por resueltas las fallas del mercado y del Estado en un futuro predecible sin precisar las alternativas, los conflictos o los procesos que ello involucra.

Bernal [1998] hace un primera aproximación dentro de la Misión Rural a problemas institucionales del sector. Centra su análisis en cuatro de las categorías utilizadas por el neoinstitucionalismo y las aplica: los costos de transacción en el sector, los derechos de propiedad; la acción colectiva y la aidez de renta y el problema *del agente y el principal*. Luego propone algunos cambios institucionales.

Los costos de transacción

Bernal anota que los agentes violentos en Colombia han cambiado la economía de los costos de transacción en la sociedad. Es decir, ha cambiado la ley del contrato subyacente con sus agentes contratantes, han cambiado los



compromisos, su confiabilidad, su frecuencia, los riesgos y los castigos al incumplimiento. Los sistemas político, cultural y social junto al económico en las zonas de mayor intensidad de la violencia se han alterado o han sufrido adaptaciones, aunque la violencia no ha modificado todo el entorno institucional del sector.

En el contexto de la violencia, los costos de transacción son altos, en especial los relacionados con la protección y definición de los derechos de propiedad sobre los bienes y la protección de la vida.

Con la violencia se imponen unas instituciones endógenas o reglas de juego, que reflejan los intereses de jugadores no necesariamente exitosos, sino que tienen capacidad coercitiva y suficiente para hacerlas cumplir. Muestra Bernal, con algunos cifras sobre delitos, la ineficiencia del sistema legal formal y se pregunta cómo es posible que en medio de esas reglas de juego la producción agropecuaria se mantenga dinámica.

En la búsqueda de una respuesta, utiliza la versión más reciente del concepto de costos de transacción que deriva en un enfoque de la gestión en el que adquiere importancia el tratamiento microanalítico de la organización económica, en particular, la acción del Estado *vis a vis* la acción de los individuos en políticas concretas. Este tratamiento “permite adentrarse en la teoría de la política y la sociología y la forma como estas instituciones pueden crear estructuras de gobernabilidad para resolver los conflictos y dar permanencia y durabilidad a las estructuras y confianza a los individuos” [Bernal 1998, 16]. Desde allí sugiere que ante al fracaso del entorno institucional *de jure*, los productores del sector han llegado a un arreglo privado (ley de contrato que tiene sus incentivos y controles) con los agentes violentos, instituciones *de facto*. El bien transado es la seguridad y por un precio que es la ‘vacuna’; de alguna manera, lo que se transa es la extorsión.

No siempre los acuerdos privados entre los agentes violentos y los productores funcionan, bien porque las demandas de los violentos son irracionales, porque provienen de grupos ocasionales de delincuentes privados, o porque el productor se niega a pagar.

Concluye Bernal, fundamentado en las teorías de Olson sobre la racionalidad de la gestión de los costos de transacción, que desde el punto de vista de esa economía, los arreglos privados que predominan en el sector agropecuario reflejan el interés de los productores y de la guerrilla. Ambos utilizan la misma racionalidad del autointerés.

El autor advierte que en Colombia existen diferencias significativas entre productores y regiones en los arreglos institucionales. Las formaciones socioeconómicas más afectadas por la violencia y en donde más se realizan

arreglos institucionales para mantener un entorno confiable para la producción son las de más intensa actividad económica y que al tiempo presentan un orden social y una organización política atrasada.

Lo anterior coincide con las conclusiones de otros analistas, en el sentido de que “lo que crea un espacio para el desarrollo de las actividades violentas no es la pobreza en sí misma, ni la ausencia del Estado en sí misma, sino el fenómeno de la rápida expansión económica de las regiones, el cual va más delante de la capacidad del Estado para hacer presencia” [Bernal 1998, 23].

Al relacionar violencia con capital social, Bernal concluye que los riesgos, desde el punto de vista de su distribución, siguen, al igual que las riquezas, el esquema de clases, pero al revés: la riqueza se acumula en el ámbito de la sociedad cooptada, pero los riesgos y las consecuencias de la violencia se asientan entre los grupos de menos recursos y menos capacidad de negociación. Por ello, la mayor parte de los desplazados del campo proviene de regiones en las que prima un sistema político clientelista autoritario, o sea, donde se prohíbe que surjan organizaciones representativas de diferentes grupos sociales; es decir, sociedades con muy poco capital social, formas pobres de cohesión y de capacidad de acción colectiva y con escasa confianza interpersonal y en el Estado.

Derechos de propiedad

Bernal anota que si en los países más desarrollados la controversia sobre los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales es un problema de ética e interés público *versus* interés privado, en Colombia se liga además al desplome del sistema legal y que esto eleva los costos de defensa y transferencia de los derechos de propiedad. “Y es un problema social producido por el nivel de renta que generan la tierra y los ineficientes orden social y sistema político, construidos sobre la distribución temprana de la propiedad” [Bernal 1998, 27]. Algunos analistas lo señalan: los derechos de propiedad en Colombia se han asociado a privilegios, captura de renta, buena suerte, engaños, audacia, astucia y otras formas semejantes, lo que permite cuestionar sobre su legitimidad.

Bernal maneja la hipótesis de que a la sociedad cooptada y a la no cooptada (señaladas por Revéiz [1997]) se suma la sociedad ilegal (narcotraficantes, guerrilleros, contrabandistas, paramilitares) y ese conjunto resume la estructura de poder en las regiones y la naturaleza de las relaciones entre la sociedad rural y el Estado. La sociedad ilegal,



no representa fuerzas sociales empeñadas en el cambio de relaciones de producción (formas de propiedad y relaciones de clase) con el fin de implementar la modernización de las fuerzas productivas. No. Son grupos sociales interesados en apropiarse de la tierra para usufructuar los niveles de renta que ésta da, por la posibilidad de inversión especulativa, por la posibilidad que genera de acceso a rentas institucionales y por el prestigio social y el acceso al poder que aún otorga la propiedad latifundiaria de la tierra, en las regiones donde ello es así [Bernal 1998, 29].

En tal sentido, el autor se inclina por la teoría de la propiedad de la tierra como bien de especulación y prestigio social. Esta tesis es controvertida por quienes afirman que ya la tierra tiene un significado distinto en esta sociedad urbanizada donde el poder se desplazó de los sectores rurales a los urbanos y donde no es más el principal factor generador de riqueza.

Los contratos sobre la propiedad rural implican altos costos de transacción (asociados con la definición, la protección y el mantenimiento de los derechos), al cuestionarse el origen de los derechos de propiedad por la vía de la violencia. Salvaguardar los derechos de propiedad requiere así de una estructura de costos muy altos, lo que promueve la frecuencia del robo, el asalto y la coacción.

La lucha por la propiedad de la tierra entre las tres sociedades señaladas (la cooptada, la no cooptada y la ilegal) obedece igualmente a la falta de voluntad de reformas políticas y la incapacidad del Estado para definir y proteger adecuadamente los derechos de propiedad. Según Bernal, la exagerada representación política de la gran propiedad en el Congreso (latifundismo sobrerrepresentado) ha impedido la despolitización de los temas fundamentales de los derechos de propiedad. En Colombia, además de que la falta de instituciones adecuadas obstaculiza la definición de los derechos de propiedad, la propiedad privada está sujeta a una excesiva influencia y control político; ello afecta indudablemente el desempeño económico.

Bernal ilustra los temas de la renta de la tierra, de la valorización y de la incidencia del impuesto predial con algunos casos que demuestran hasta dónde los derechos de propiedad en Colombia son una fuente de conflicto.

Acción colectiva y avidez de la renta

Bernal relaciona los temas de la acción colectiva y la avidez de renta con las características y diferencias de las organizaciones de productores. Señala que ahí se ve claramente que en un país en desarrollo las condiciones no son favorables para la acción colectiva de los campesinos, pues ellos forman grupos grandes en los que los beneficios de la acción colectiva no ofrecen incentivos



para que los individuos se unan, lo que no ocurre en grupos pequeños. Sólo la acción del Estado, en el caso de los campesinos, permite su organización, cuyas características describen Machado y Samacá [2000]. Los gremios de la agricultura comercial son exitosos en su actividad de *rent seekers*, con lo cual se presentan desbalances en las relaciones de los productores con el Estado.

Los buscadores de renta se sustentan en este enfoque que deriva de Olson. El autor hace claridad en que las rentas, de las que se apropian los grupos organizados, resultan de la elección pública y no del mercado y como tal, son una actividad legal. De esa manera, la estructura institucional determina la asignación de recursos que realizan los individuos.

Bernal señala que en los noventa fueron mayores la articulación internacional y la capacidad para identificar necesidades y generar demanda. Nuevos actores ingresaron al escenario, por lo que la heterogeneidad fue mayor en las características y orientaciones de las organizaciones de productores. Clasifica las demandas en dos grandes grupos: las de carácter económico, entre las que se encuentran las rentas y la estabilidad en el entorno, y las de carácter institucional.

Usa algunos indicadores como el IASA (Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario), calculado por el CEGA; el ICR (Incentivo a la Capitalización Rural) y los recursos de los Fondos Parafiscales y con ellos muestra las formas de renta a las que acceden los gremios de la agricultura comercial en Colombia. Ello lo complementa con el análisis de cifras sobre el impuesto predial y concluye que son la gran propiedad y los municipios más rurales los espacios donde no se paga el predial y en donde la brecha entre el avalúo comercial y el catastral es mayor.

Modelo de gestión agente - principal

Finalmente, Bernal analiza la estructura de agencias y oficinas gubernamentales, construidas sin tener en cuenta la “elección racional” que guía la conducta humana de los servidores públicos; en tanto, según el autor, los escogimientos públicos ignoran la institucionalidad del mercado político, que en Colombia determina muy a menudo la eficiencia del gasto público de las agencias del Estado. Señala que en los casos en que se ha implementado el modelo de gestión pública local *principal-agente*, ese modelo “se desdibuja porque muy frecuentemente el Agente o ente territorial ha tenido intereses y ha sido movido por fuerzas muy diferentes e imposibles de controlar por el Principal o el Estado central”. En estos casos, dice, los escogimientos públicos locales no han existido [Bernal 1998, 64].



El nuevo modelo de desarrollo requiere de una nueva estructura de agencias, donde se redefinan las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, las políticas públicas y el papel de los mercados, el modelo de gestión pública y el comportamiento de los actores sociales. Sobre esa base, analiza los logros en el desarrollo rural (reforma agraria, adecuación de tierras, la cofinanciación para la inversión rural) para mostrar las distorsiones existentes en el modelo agente-principal.

Concepto de nueva ruralidad

En una línea muy similar a la del IICA, y pudiera decirse que como parte de las discusiones que ha formulado esa entidad, Echeverri y Ribero analizan la nueva institucionalidad. Desarrollan y amplían el concepto de una nueva visión de la agricultura y el medio rural, a partir de los trabajos del Centro Internacional de Desarrollo Rural creado por el IICA en Panamá [Echeverri y Ribero 2002].

El concepto *nueva ruralidad* revaloriza lo rural como propuesta para una nueva orientación del modelo de desarrollo. Su prioridad es atender los territorios rurales como un continuo de lo urbano y establecer factores que incidan en la ampliación de oportunidades y la concepción de lo rural incorporado una canasta de actividades multisectoriales. El enfoque de la nueva ruralidad se entiende entonces como una propuesta analítica, de integración de conceptos, políticas e instrumentos que potencien la gestión y promuevan nuevos debates. Además, crítica los patrones tecnológicos, por la exigencia que hay hoy de innovación, información y creatividad.

La nueva ruralidad tiene tres grandes fundamentos: la redefinición del ámbito de acción de la política rural, la revisión a fondo de la economía rural y la proposición de una nueva institucionalidad rural.

Echeverri y Ribero definen el ámbito rural como,

el territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos. Estos procesos se generan por el proceso de localización y apropiación territorial, de lo cual se desprende que los recursos naturales son factores de producción localizados. De esta forma lo rural incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo urbano y se fundamenta en una visión territorial [Echeverri, Ribero 2002, 17-18].



La nueva ruralidad implica una nueva noción de planificación, que sea territorial, descentralizada y de economía, de la economía agrícola a la economía del territorio; propone un giro fundamental en el concepto de externalidades de la economía de los recursos naturales para trabajar en la internalización de los beneficios extra productivos que se generan en los modelos de uso o explotación de los territorios rurales.

Al proponer la planificación territorial y descentralizada, señala la necesidad de una nueva democracia participativa, de una nueva forma de gestión del desarrollo y de construir una verdadera ciudadanía rural. Echeverry y Ribero construyen entonces el concepto de *competitividad social*, que amplía el anterior de la competitividad y con él proponen revisar los criterios de valoración de la eficiencia económica.

El concepto de competitividad social sería ahora el eje de la nueva ruralidad y lo entienden “como expresión de una economía de eficiencia que da cuenta cabal de las retribuciones que ésta tiene para el conjunto social, incluyendo a los empresarios y rentabilidades privadas, pero no limitando su acción a este ámbito” [Echeverri, Ribero 2002, 19]. Este concepto está ligado al de *economía del territorio*, que implica los procesos de descentralización y globalización, de cambios en responsabilidades de lo público y lo privado, para ir más allá de la visión de ingeniería institucional y lograr una redefinición del papel del Estado.

Echeverri y Ribero introducen una visión integral de economía institucional, centrada en la propuesta de mecanismos reales que conduzcan a estrategias de demanda y a la redefinición de reglas de juego e incentivos y de estrategias concretas para instrumentar la reforma institucional.

Para estructurar su discurso, los autores entienden que su visión incorpora una base económica relativa a la oferta de recursos naturales y una definición de proceso histórico, de construcción de sociedad. La ruralidad es entonces el “hábitat construido durante generaciones por la actividad agropecuaria, es el territorio donde este sector ha tejido una sociedad” [Echeverri, Ribero 2002, 26], lo que les permite afirmar que la suya es una visión multidisciplinaria, alternativa a la clásica visión sectorial. El potencial del desarrollo territorial rural es así la reflexión que proponen para la teoría del desarrollo.

Sugieren cambiar la dicotomía entre lo rural y lo urbano por un sentido de jerarquía regional, en la que hay estructuras demográficas integradas con dinámicas económicas, sociales, institucionales y políticas que determinan centros urbanos con funciones rurales, de tal manera que las políticas rurales debieran incorporar políticas de urbanismo rural. En esta visión, la jerarquía regional invoca complementariedad y mecanismos de integración.



La nueva ruralidad opta también por una economía de los recursos naturales antes que agrícola y por una agricultura ampliada y de cadenas productivas como foco de las políticas a desarrollar. Entiende que los componentes básicos de una estrategia de desarrollo productivo son los encadenamientos productivos y la economía territorial y que la masa crítica de la estrategia la constituyen el conocimiento y el desarrollo tecnológico.

La nueva ruralidad desarrolla también un enfoque sobre el territorio y la economía de los recursos naturales, basada en que

Las potencialidades de los procesos productivos en el medio rural, en el marco de una visión territorial, nacen de la disponibilidad de factores de producción, relacionados con la dotación o patrimonio natural, o provistos por factores externos como la inversión y el conocimiento hecho tecnología [Echeverri, Ribero 2002, 83].

Introducen las referencias a la “complejidad económica del suelo” y a su potencialidad productiva múltiple y diversidad para la generación de productos, agua, biodiversidad, aire, paisaje y minerales. Hablan de los sistemas productivos entendidos bien como funciones de producción determinadas por la disponibilidad y acceso a los factores productivos y a las oportunidades de los mercados, o bien como sistemas de vida ligados al desarrollo social y cultural de los pueblos.

En este punto, definen unos criterios o principios básicos para una política rural, referidos al reconocimiento de la abundante mano de obra, la valoración de los saberes tradicionales, la condición singular de la agricultura tropical, las limitaciones del capital, las oportunidades que ofrece la riqueza ambiental y la necesidad de generar una economía distributiva e incluyente.

El trabajo de Echeverri y Ribero es reiterativo en el carácter multifuncional del territorio rural. Adopta para ello las funciones que la FAO definió para la agricultura: económica, de contribución al crecimiento económico, de conservación de los recursos y preservación del medio ambiente, social y de desarrollo del capital social. Las funciones del territorio rural son entonces: paisaje, cohesión territorial, generación de divisas, preservación de la cultura, generación de empleo, conservación de los recursos naturales como riqueza global, enlazamiento de los problemas ambientales, conservación y uso sostenible.

Desde lo anterior, Echeverri y Ribero proponen la definición de un marco para la institucionalidad territorial rural y de las nuevas organizaciones del territorio rural. En síntesis, sus propuestas son:



1. El marco para la institucionalidad rural nace de procesos de cambio y reforma que marcan una transición en la naturaleza de los instrumentos de la gestión y la política.
2. Se requiere un mercado de políticas públicas que englobe nuevas formas de interacción y relacionamiento de agentes públicos y privados.
3. Los cambios institucionales se deben entender como cambios políticos que redefinen la estructura de poder y que están determinados por juegos de intereses. En consecuencia, el cambio institucional es un vehículo de consolidación de la democracia.
4. Dado que las reformas al Estado han conducido a un “Estado remanente”, se requiere que la tercera etapa de las reformas trabaje sobre la calidad de la gestión institucional, el desarrollo de capacidades para perfeccionar el funcionamiento de mercados, la creación de redes de colaboración, la explotación de complementariedades, el estímulo a la participación e iniciativa social, la igualdad de oportunidades y el suministro de bienes públicos.
5. Como la institucionalidad es una especie de contrato social que precisa de un marco de transición para ser garante de los derechos y brindar parámetros de cumplimiento de los deberes, debe desarrollar dos dimensiones para lograr la legitimidad: la gestión, de lo privado a lo público, pasando por el corporativismo; lo territorial, de lo local a lo global, pasando por los diferentes niveles del territorio.
6. La transición debe acompañarse de tres dinámicas: generación y promoción de autoridades locales, integración de espacios internacionales y desregulación de la injerencia del Estado. Ellas se inscriben a su vez en los grandes procesos de descentralización, globalización e integración regional, privatización y participación.
7. Los ámbitos prioritarios en la construcción de instituciones son los de cooperación local, integración internacional y regional y cooperación global. Si se redefinen reglas de juego en estos ámbitos, se crea democracia y ejercicio de ciudadanía.
8. El primer fundamento de la transición es la democracia económica, de modo que se combata la desigualdad. Su base es la creación de capacidades, oportunidades, empleo y sostenibilidad.
9. El segundo fundamento es una verdadera democracia, es decir, que haya autonomía, libertad y oportunidades, que se permita el ejercicio ciudadano para construir una ciudadanía rural.



10. El mercado de políticas públicas debe pasar del modelo de oferta, de iniciativa y concentración de funciones en el Estado, a uno de demanda, de instancias privadas y locales, en un esquema de libertad económica, participación social y democracia. En este esquema se deben redefinir las funciones del Estado y el papel y capacidades de los agentes privados, comunitarios y de la sociedad civil, para eliminar las distorsiones propias de la política pública, el asistencialismo y el rentismo.
11. El papel del Estado ha de centrarse en garantizar las iniciativas particulares, comunitarias o empresariales para que aporten al beneficio del colectivo. Debe ser velar por el interés común y hacer lo que los privados no hacen: generar liderazgo político, proponer un marco regulatorio y normativo, fortalecer los agentes institucionales, promover la inversión pública y proveer los bienes públicos.
12. Los criterios para la acción del Estado son: políticas públicas progresivas relativas a la redistribución de activos y el favorecimiento de los más débiles, desarrollo de inversión pública como multiplicadora de la privada, promoción de inversión estricta en el fomento de externalidades positivas y competitividad social y promoción de capacidades de autonomía y autogestión.
13. Las nuevas reglas de juego deben ser una normatividad para el desarrollo rural, un escenario de consenso, un escenario de cooperación internacional y la planificación territorial y sectorial.
14. Las instituciones democráticas deben entenderse como capital social:

Retomando la relación entre desarrollo del territorio y construcción democrática, podemos afirmar que las relaciones público-privadas que se generan en lo local son el mejor soporte de la estructura democrática. Así lo han demostrado modelos como el suizo y el estadounidense [Echeverri, Ribero 2002, 162].

De allí surge la necesidad de empoderar a las comunidades y ampliar la participación.

15. En concordancia con el marco institucional sugerido, se requiere desarrollar nuevas organizaciones en el territorio rural: las de demanda, de carácter privado; las de oferta, de carácter público, y las de acompañamiento y soporte.
16. Estas organizaciones se complementan con el corporativismo y las organizaciones empresariales (empresas, gremios, sindicatos y organizaciones campesinas), las no gubernamentales y las empresas de servicios

rurales. Igual, habrá organizaciones públicas encargadas de definir las políticas y la visión estratégica, de apoyar al mercado, la eficiencia y la competitividad, de regular, proteger y administrar los recursos naturales, de desarrollar el conocimiento, la ciencia y la tecnología y de la promoción de oportunidades y equidad.

La visión de la nueva ruralidad de Echeverri y Ribero parece enmarcarse en la primera tendencia descrita por Bardhan, que estima que la racionalidad de los arreglos institucionales y de los contratos se explica según la conducta estratégica influida por la información asimétrica entre las partes. En algunos momentos intenta acercarse a la segunda corriente, que se concentra en los análisis históricos comparativos, cuando trata de construir conceptos como el de ámbito rural y estima que éste es el resultado de los procesos de uso y apropiación de los recursos mediados por procesos de índoles social, política, cultural, etcétera.

Sin embargo, el concepto adolece de varias fallas. Primero, no se construye desde la historia y con ello impide entender el desarrollo institucional vigente que entraba las opciones de crecimiento y democracia en el ámbito rural. Efectivamente, en esta concepción no se diferencian los actores sociales y políticos que desarrollan la acción colectiva y, en consecuencia, no hay una noción de esta acción, no hay explicación de los conflictos distributivos y de los grupos de interés que ejercen presión sobre el territorio y la competencia social.

En la definición de la ruralidad, Echeverri y Ribero ven la historia como construcción de sociedad, pero esta noción tan general –sociedad– no se acompaña de una comprensión de los procesos históricos. En este sentido, en su visión hay una exaltación desmesurada de la construcción del territorio y las instituciones –cuyo carácter no se explica–, que les lleva a una idea idílica de apropiación de los recursos. Como no hay diferenciación de los actores y de las instituciones que tejen el territorio, les es difícil construir una definición consistente de institucionalidad rural, al estimar que ésta deber ser el producto de la “evolución de las instituciones naturales construidas en el tiempo por los pobladores rurales, marcados por una gran diversidad y heterogeneidad [Echeverri, Ribero 2002, 29].

¿Cuáles son esas instituciones naturales? ¿Cómo han evolucionado? ¿Qué intereses representan? ¿Qué conflictos han producido?

En este mismo sentido, el interesante ejercicio de repensar lo rural, deja un conjunto de propuestas en la indefinición. Los encadenamientos productivos, estimados como componentes básicos de la estrategia de desarrollo



productivo junto con la economía territorial, no tienen actores, no se entiende quiénes serán los sujetos de los contratos, cuáles los conflictos a dirimir. Una de las evaluaciones sobre las cadenas productivas desarrolladas en Colombia muestra que el proceso se ha caracterizado por el centralismo político y la exclusión de un contingente amplio de productores no representados en los gremios y empresas convocadas por el gobierno [Rojas 2002]. Si estas discriminaciones no se hacen explícitas, ¿cómo pueden contribuir las acciones de política a generar las nuevas reglas de juego, en particular, la relativa a escenarios de consenso o cómo puede ser el cambio institucional vehículo de consolidación de la democracia?

En términos de Bardhan, el resultado será la consolidación de instituciones que representan intereses de los poderosos, el desarrollo de la acción colectiva como agudización de los conflictos, la resistencia al cambio institucional y el debilitamiento de las organizaciones estatales, precisamente por no desarrollar una política incluyente.

Echeverri y Ribero parecen continuar la tradición de los economistas de la última generación de no ser explícitos en la definición de conceptos como redistribución y equidad, que aparecen relacionados a una idea poco precisa de democracia, autonomía, libertad, oportunidad y comunidad. Cuando explican el primer fundamento de la transición, democracia económica que combata la desigualdad, no se precisa el tipo de desigualdades al que se refieren y quiénes y dónde se promueven, de tal manera que las soluciones propuestas definan con suficiencia el marco de perdedores y ganadores del cambio o las ventajas y pérdidas relativas que se promueven. Esta falla surge del no reconocimiento de actores que no permite entender qué se va a redistribuir para resolver la desigualdad.

El segundo fundamento, que promueve la construcción de una verdadera democracia, tiene un vacío histórico en la responsabilidad estatal en el cumplimiento de derechos, de tal manera que no es posible entender cómo se logra un marco de autonomía, oportunidades y libertad que permita la construcción de ciudadanía rural. Este vacío es el que permite pasar fácilmente de una política pública de oferta a una demanda redefiniendo las funciones del Estado sin haber creado las condiciones para la igualdad de oportunidades, bien para el ejercicio de los individuos o de las instituciones locales.

Intentos de aplicación del concepto de nueva ruralidad

Un equipo de docentes e investigadores de la Universidad Javeriana realizó a solicitud de la Red de Instituciones vinculadas a la capacitación en economía

y políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, Redcapa, un análisis sobre la institucionalidad en el sector agropecuario y rural de Colombia a fines de los años noventa. Este estudio se orienta por los lineamientos del neoinstitucionalismo, aunque mantiene algunos elementos del funcionalismo en la visión de las entidades gubernamentales [Pérez, Farah, Rojas 2000]. Su diagnóstico coincide en lo fundamental con los resultados de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario de 1990 y de la Misión Rural 1997-98.

El estudio se centra en el análisis de las agencias del Estado en el sector agropecuario y para cada una de ellas anota los principales problemas y dificultades institucionales de acuerdo con los conceptos de los institucionalistas y neoinstitucionalistas. También menciona brevemente los problemas que aquejan a los gremios del sector, en particular a las organizaciones campesinas. Indica que una característica de la institucionalidad durante la década del noventa fue el acomodamiento de las entidades del sector a los cambios operados en el modelo, a tiempo que el Estado realizó procesos improvisados de ingeniería organizacional para hacer algunas adaptaciones a la Constitución de 1991. Pero dicen los autores que estas reestructuraciones hicieron que el marco organizacional quedara rezagado, fuera incapaz de promover el crecimiento agropecuario y no se crearan los incentivos y bienes públicos necesarios para el desarrollo de las instituciones del mercado.

Los autores insinúan que las agencias públicas se resistieron a los cambios de lo existente y al rechazo de las propuestas de privatización en boga. Ello, aunado a las pesadas reglamentaciones y la inercia presupuestal estatal para poner en marcha muchas de las medidas, truncó los intentos de modernización. También critican el hecho de que las reformas no hubieran resuelto el problema de los usuarios de tener que acudir a varias ventanillas para obtener recursos, lo que aumentaba excesivamente los costos.

Así se sintetiza su apreciación sobre las reformas:

En suma, el proceso de adaptación organizacional del Estado no tuvo el reconocimiento suficiente de los agentes comprometidos en el cambio de modelo. La incoherencia en la normatividad, la falta de coordinación en la política macro y sectorial, la escasa participación de la sociedad civil en el diseño de las medidas, la ausencia de ejecutores y agentes de cambio encargados de promover y desarrollar la nueva institucionalidad, redujeron el proceso de ajuste estructural a meras medidas macroeconómicas [Pérez, Rojas y Farah 2000, 89].

Entre las consideraciones que hacen para la construcción de una nueva institucionalidad (concepto que no definen) está la discusión entre los papeles del Estado y el mercado y lo público frente a lo privado. Advierten que



una nueva institucionalidad debe superar el hecho de que el Estado en su normatividad no reconozca hasta ahora el tipo de organizaciones peculiares de las economías campesinas, que no tienen una representatividad nacional y son en su mayoría cooptadas por los gobiernos, no tienen la capacidad técnica para intermediar eficientemente a favor de sus representados, o se someten al clientelismo para acercarse al Estado. Consideran que las organizaciones de base son parte importante de la institucionalidad actual y actores fundamentales para una institucionalidad de transición en el proceso hacia la paz.

Resaltan el hecho de que a partir de los años noventa, los campesinos han procurado alianzas con empresarios en la búsqueda de una mayor eficiencia en su actividad económica. También analizan la relación gremios-Estado y señalan a las organizaciones gremiales como entidades que representan un número pequeño de productores, como grupos de presión que asumen actitudes contestatarias, como buscadores de rentas. Los gremios enfrentan el reto de adaptarse a los cambios en el entorno y a las nuevas políticas y reclaman cada vez más seguridad y eliminación de la violencia para mejorar o mantener la inversión en el sector. Igualmente, anotan que los gremios más organizados y empresariales son los que obtienen mayores transferencias de recursos desde el Estado, en comparación con las organizaciones campesinas.

Las limitaciones y perspectivas del desarrollo institucional se centran, según los autores, en la falta de credibilidad que tienen las instituciones, en la violencia, que definen como una institucionalidad; en la falta de planeación de largo plazo, la inadecuación y fragilidad de los sistemas de información y en la no inclusión de un enfoque de género en las políticas. Todos estos factores deben superarse en la construcción de una nueva institucionalidad.

Después de presentar los desfases y brechas en la institucionalidad existente, los graves problemas de gobernabilidad y legitimidad del Estado y la necesidad de comprender la naturaleza de la crisis en el sector, el estudio sugiere adecuaciones institucionales con el carácter de transitoriedad que se requiere para consolidar la paz y un proyecto de nación.

La propuesta contiene elementos en las siguientes áreas:

- ✿ Ajustes en las políticas macroeconómicas en relación con la política agrícola y para asegurar la competitividad.
- ✿ Definición de los derechos de propiedad y acceso a recursos productivos.
- ✿ Reingeniería de agencias del Estado.



- ✦ Reformas en el área de financiamiento rural.
- ✦ Reorganización del sistema nacional de generación y transferencia de tecnología.
- ✦ Constitución de un Fondo de Solidaridad Social para grupos vulnerables.
- ✦ Organización y fortalecimiento de la base social gremial.
- ✦ Desarrollo institucional de los niveles local y regional.
- ✦ Desarrollo del capital social y la construcción de una nueva cultura ciudadana.

Estas propuestas son una especie de *deber ser* y no se fundamentan en un ejercicio de identificación del sector rural que se busca en el futuro, resultado de un consenso social que tenga un apoyo político. La propuesta, si bien se origina en el diagnóstico sobre los problemas de la institucionalidad, no avanza mucho en la idea de un desarrollo institucional innovador. Más bien se queda en la idea de modernizar lo existente complementándolo con nuevos instrumentos para el funcionamiento de un sector que debe ser competitivo y requiere del apoyo del Estado.

Sin embargo, este grupo aporta al desarrollo de la noción de nueva ruralidad. Amplía y precisa las visiones comentadas anteriormente. Entiende que el desarrollo rural se refiere al proceso de transformación productiva, al reconocimiento de la pluralidad de actores, especialmente de pobladores; a que las relaciones entre actores y realidad no están exentas de conflictos, a buscar formas de manejo de estos conflictos para potenciar nuevas oportunidades y posibilidades, al reconocimiento de la diversidad, de la región y la microrregión como unidades de análisis y a la historia de las representaciones colectivas [Pérez 2002].

Estima, igual que Echeverri y Ribero, que los componentes básicos del medio rural son el territorio como fuente de recursos y materias primas, la población, el conjunto de asentamientos y de instituciones públicas y privadas, de donde se desprende que las funciones del medio rural son de equilibrio territorial, equilibrio ecológico, producción de recursos y servicios ambientales, usos agrarios no alimentarios y de ser sumidero de contaminantes.

En el análisis de políticas prácticas, como las alianzas productivas, Manuel Rojas proporciona una mirada de las dificultades para su cumplimiento, desde la perspectiva de la economía institucional. Sugiere dos implicaciones necesarias de observar: una, el ambiente externo como definidor de las reglas de juego en el que inciden la política macro, la heterogeneidad del sector y las fallas de mercados que afectan a los campesinos;



la segunda implicación es la estructura de control y manejo de las organizaciones económicas, influida por sesgos e intereses que conducen a la exclusión de actores importantes como el campesinado [Rojas 2002].

Rojas argumenta que para el logro de una cooperación efectiva, el diseño requiere que se tomen medidas para aprovechar el potencial de pequeños productores y condiciones que habiliten la entrada de nuevos, por ejemplo, facilitar el acceso a la tierra. Las cadenas requieren entonces ser flexibles y dinámicas y que haya mejores condiciones para las comunidades rurales en dotación de recursos y valoración de sus conocimientos.

La Contraloría General de la República, en un análisis similar al de la Universidad Javeriana, señala la exclusión de los campesinos y concluye: “se configura el panorama de una institucionalidad moribunda y otra que surge como respuesta para afrontar la crisis y buscar la recuperación sectorial en medio de los acuerdos regionales de comercio y de la tendencia hacia el libre mercado”. Enumera las bases de esta tendencia para indicar la exclusión mencionada:

esta última se basa en unos esquemas de acuerdos representados en los Acuerdos de Competitividad de las Cadenas, unas instituciones gremiales que administran recursos sociales de los Fondos Parafiscales para sus actividades de fomento e inversiones empresariales, un engranaje funcional del Estado para apoyar el crédito agropecuario, liderado por Finagro, que busca democratizar el acceso al crédito a través de programas especiales que define su junta directiva y que permitirá en el largo plazo disminuir la influencia de los intermediarios financieros y aliviar al sector del castigo de catalogar su actividad como de alto riesgo; una serie de ideas y proyectos en ejecución de carácter regional que desarrollan alianzas productivas pero que aún no alcanzan un cubrimiento nacional ni una masa crítica de involucrados expresados en los Carces, en los núcleos regionales de los acuerdos de competitividad y en las alianzas productivas entre pequeños y grandes agricultores; unas nuevas formas de comercio y de mercado de capitales. Pero nada referente a los sectores campesinos [Contraloría 2002, 134].

Acorde con su conclusión, hace una propuesta de reforma institucional que contribuiría a solucionar la problemática agraria e institucional del país. Esta reforma se justifica por la necesidad de hacer coherentes los objetivos de desarrollo con un cuerpo de políticas públicas y estructura normativa y organizacional, de manera tal que se procuren soluciones efectivas a los problemas que enfrenta el sector agropecuario y rural colombiano.

Según la Contraloría, se requiere diseñar una nueva institucionalidad para una fase de transición y dentro de ella, formular y hacer operativo un



marco normativo regulatorio de la competencia, de tal manera que se garanticen condiciones especiales de acceso de los campesinos a las políticas sectoriales y sus instrumentos, mientras se les dota de capacidades y posibilidades a través de las cuales puedan acceder al desarrollo. La nueva institucionalidad es necesaria para apoyar la reactivación agrícola y el fortalecimiento del componente productivo.

Sobre esa base, presenta un mapa temático de pertinencias de políticas para el fortalecimiento de lo productivo, donde se observa la intención de recuperar algunos mecanismos sectoriales del pasado.

Ante las limitaciones que presenta el cuerpo normativo existente, La Contraloría, es partidaria de desarrollar una ley marco para el sector, que privilegie la integridad de la política pública y precise las reglas de juego económico y de desarrollo territorial rural. El otro cuerpo normativo que amerita una revisión urgente es el que rige la competencia en el país.

En particular, se refiere a la revisión de las reglas de equidad en el juego del mercado, los derechos de propiedad, la regulación sobre estructuras tributarias especialmente respecto de la tierra, las reglas de competencia legal, el control sobre monopolios y oligopolios que afectan la actividad agropecuaria, los alcances y restricciones impuestos a las intervenciones discrecionales del Estado, la definición de distorsiones que el Estado debe subsanar, las estrategias de protección a la actividad productiva, la institucionalidad para el control y la regulación, el papel y los derechos del consumidor, las reglas de comercio exterior, los mecanismos que garantizan los sistemas de seguro de la producción y las regulaciones a los sistemas financieros.

La propuesta tendría como objetivo general estructurar unos nuevos acuerdos institucionales (reglas de juego y organizaciones) para el logro del desarrollo sectorial, fundamentados en un pacto social rural. Este pacto se encaminaría a conseguir una correspondencia entre las políticas públicas agropecuarias y las instituciones encargadas de ejecutarlas, en la perspectiva final de lograr las metas de desarrollo que se impone la sociedad rural colombiana. A partir de ello avanza en la formulación de una serie de objetivos específicos que no se apartan de los listados realizados por diversos autores, muy en el sentido del *deber ser* y sin indicar el cómo avanzar para que cada uno de ellos se haga realidad.

La institucionalidad propuesta se fundamenta en los conocidos principios de competitividad, equidad, focalización, descentralización, delimitación de competencias, planeación, participación y concertación, sostenibilidad, enfoque multifuncional y visión sistémica. En ese sentido, no se aparta de las propuestas realizadas por los autores latinoamericanos ya señalados.



El propósito inicial de la Contraloría es crear y conformar dos tipos de organizaciones para el sector agropecuario y rural: las de demanda y las de oferta. De lado de la oferta, se proponen las Agendas Regionales, encargadas de identificar el espacio rural y considerar los factores que dinamizan la propia agricultura, y las Gerencias Regionales de Políticas Agropecuarias, encargadas de la ejecución, control y seguimiento de las políticas. En ese sentido, sigue las orientaciones de Echeverry y Ribero.

Se da gran énfasis al sistema de desarrollo tecnológico y de protección sanitaria y a la ejecución efectiva del proceso de transferencia de tecnología y de asistencia técnica a los pequeños productores, pensando en la competitividad. Así mismo, se anota la necesidad de diferenciar las políticas desde lo productivo y la calidad de vida en correspondencia con la agricultura comercial y los sectores campesinos, considerados éstos como claves para la oferta alimentaria. Las economías campesinas rezagadas deberán tener un tratamiento diferente, de más ayuda, de distribución de tierras, de crédito, etcétera.

La Contraloría señala como factores condicionantes para construir una nueva institucionalidad la convivencia pacífica, la paz, la voluntad política, la credibilidad institucional y el entorno internacional.

6.2. La perspectiva evolutiva

El CEGA realizó, bajo la coordinación de Ruth Suárez, el análisis de los casos exitosos de desarrollo empresarial en el sector agropecuario que podrían imitarse en otros productos. Este análisis, acompañado por monografías sobre cada caso, buscaba encontrar los elementos institucionales de éxito en palma africana, azúcar, leche y café que dieron lugar a unidades empresariales sostenibles [Suárez 2001]. Los dos primeros tienen estructuras corporativas especializadas y los dos últimos, estructuras complejas tipo *cluster*, pues incorporan diversos productos, tecnologías y estrategias.

El análisis propone que cuando el país cuente con sistemas productivos flexibles, adaptables, innovadores y recursivos tendrá varias ventajas para sortear exitosamente la globalización, pues podrá adaptarse y responder activamente a los retos. Además, porque reclamará activamente un entorno institucional propicio, en lugar de ser receptor pasivo.

El análisis se enmarca en la perspectiva del institucionalismo y el neoinstitucionalismo y se inscribe en el tratamiento evolutivo desarrollado básicamente por Nelson y Winter [1996]. El estudio abarca el período 1990-1998, por ser una época crítica para el sector. Establece que una actividad desarrollada por un conjunto de unidades empresariales que actúan en una

región o microrregión es exitosa si cumple con las siguientes condiciones: 1) que durante el período haya mostrado resultados económicos positivos, 2) haber ampliado o mejorado su posición en los mercados, 3) haber mejorado el nivel de vida de la población que se encuentra en el área de influencia de dicha actividad y 4) que se adelanten prácticas de preservación del medio ambiente y de control a la contaminación.

El éxito se explica por la racionalidad empresarial, la presencia de nodos acumulativos, la capacidad de la organización para aprender (evolución) y la adaptabilidad. Al tiempo, se considera que los limitantes institucionales de estos aspectos son la imposibilidad de anticiparse al futuro (visión de cálculo racional) y la posibilidad de que los nodos acumulativos se utilicen para beneficio de una élite, una clientela o un grupo de poder con intereses restringidos. También influyen el atraso tecnológico y la falta de credibilidad, de legitimidad y de control social.

En el éxito están comprometidas dos estructuras: las unidades productivas y la organización en la que participa el productor. La organización se vincula al productor a través de una canasta de servicios que pone a su disposición y su composición está en función de los mercados a los que accede y de las metas y proyecciones que se plantea y que los productores aceptan, entre ellas apoyo técnico, financiero y comercial e incentivos. La organización exitosa coloca esta canasta a los menores costos. Otro aspecto de la canasta de servicios es el de los ajustes que sufre como respuesta intencional y adaptativa.

Una organización puede garantizar la continuidad de la canasta si crea y consolida nodos acumulativos, lo que le permite hacer un manejo discrecional de la misma de acuerdo con metas y requerimientos. Gran parte de la normatividad de una estructura organizativa se asocia con los tres aspectos (uso de la racionalidad empresarial, la canasta de servicios y los nodos de acumulación). Un caso notorio de normatividad es el cafetero [Suárez 2001, 58].

En síntesis, Suárez plantea que las organizaciones exitosas son las que satisfacen los siguientes dominios [Suárez 2001, 60]:

- ✳ Visión racional del empresario y uso de los instrumentos que le son propios.
- ✳ Suministro, negociación, gestión y ajustes de una canasta de servicios competitiva al productor.
- ✳ Creación y consolidación de los nodos acumulativos, en poder, conocimiento y capital.



- ★ Creación de una normatividad y un sistema de valores orientado a consolidar los dominios anteriores.

Desde el punto de vista del productor, éste es exitoso si en su desempeño están bien definidos los derechos de propiedad en un sentido empresarial, si realiza una gestión empresarial y hace un uso eficiente de la canasta de servicios y si el desempeño tecnológico está acorde con los requerimientos organizativos, que se expresan, como mínimo, en calidad, cantidad y precios. Los productores exitosos se definen como aquellos que declaran haber tenido en los dos últimos años una rentabilidad superior a la que hubieran tenido si el dinero estuviera en depósitos bancarios [Suárez 2001, 70]. La autora muestra en detalle por qué las cuatro organizaciones analizadas cumplen las condiciones señaladas de éxito en cada uno de los dominios anotados.

Después de identificar los factores de éxito con sus diferenciaciones en cada caso, el estudio deriva en ver cómo la apertura y la globalización han introducido cambios en las estructuras organizativas y en los factores de éxito. Indica ejemplos de esos cambios como la disminución de las canastas de servicios, en los nodos de acumulación o su reestructuración, el replanteamiento de las relaciones entre la estructura organizativa y los productores; la creación de nuevos nodos de acumulación con mayores posibilidades de uso de economías de escala que se conectan con la red nodal existente, casos notorios en los cafeteros y palmeros. Igualmente muestra los problemas que plantea la hipótesis de éxito y muestra que una estrategia para hacer frente a situaciones adversas es el desarrollo de mecanismos de aumento del control de las estructuras verticales.

Otro aspecto de interés en el estudio del CEGA es la descripción detallada de los procesos que generaron los casos exitosos, tanto para el *cluster* de pequeños y medianos productores de la leche y el café, como para los conjuntos empresariales de la caña de azúcar y la palma africana [Suárez 2001, 163-191].

Suárez finalmente hace una disquisición sobre la posibilidad de que otras organizaciones que no manejan una visión empresarial acumulativa emulen los resultados de los estudios de caso exitosos. Habla de las organizaciones de carácter redistributivo o de grupos familiares extensos o asociados por cercanía espacial, como los de las zonas campesinas de Boyacá, o la ganaderías extensivas. La coexistencia de estos dos grupos genera con frecuencia conflicto, manifiesto en el conjunto de la sociedad colombiana. La emulación “permitiría que las zonas que hoy sufren de estancamiento social y económico se incorporaran activamente al cambio que se plantea en el terreno mercantil” [Suárez 2001, 210].

En este caso, la autora supone que las sociedades campesinas con sus organizaciones y los mismos campesinos tendrían interés en modernizarse y salir de sus lógicas de no acumulación; o mejor, que es necesario homogenizar las estructuras productivas en todo el sector siguiendo los elementos de éxito. Esta posición genera un debate de interés prospectivo con las ideas derivadas del trabajo de Carlos Salgado sobre el futuro las economías campesinas [Salgado 2003].

También anota los conflictos derivados de la contradicciones entre las estructuras horizontales y en las que prevalece la verticalidad. Como ejemplo señala que es necesario que funcionen las normas y regulaciones propias de una sociedad mercantil ampliamente desarrollada, como la democracia, la participación, la justicia y la seguridad. “En sociedades verticales como la colombiana, estas garantías dejan de beneficiar a la sociedad y se trata de darles una solución de manera particularizada para cada grupo de poder, cada clientela o cada estructura organizativa restringida” [Suárez 2001, 210]. El estudio mostró que con una mayor competencia y la globalización se reforzaron las estructuras verticales en grupos corporativos. Por ello plantea que si se expande la propiedad y si los productores e incluso los ciudadanos pueden participar en las estructuras verticales, se podría conciliar esta contradicción entre las necesidades de promover desarrollos horizontales con las tendencias excluyentes de las estructuras verticalizadas, lo cual puede ser el futuro de los complejos palmero y azucarero.

6.3. La institucionalidad pública y la privada

Durante los años 1998-2000, CEGA realizó para Colciencias un proyecto sobre instituciones en el sector rural, cuyos resultados se presentan en esta sección¹⁰. El proyecto era parte de una línea de investigación que CEGA abrió a partir de ese año pero que careció de continuidad.

En una aproximación a la naturaleza de la institucionalidad pública y de la privada del sector rural, Machado y Samacá caracterizan el problema institucional del sector rural colombiano en los siguientes términos: Colombia enfrenta una aguda crisis de gobernabilidad, credibilidad y legitimidad de

10 Los productos de ese trabajo de investigación quedaron plasmados en dos libros: Machado y Samacá [2000] y Suárez [2001]. Además, se publicaron varios documentos de trabajo de CEGA: Machado [2000b], Ruth Suárez [2000], Kowaleska [2000], Chaux [2000], López [2000] y Machado [2000]. Además se publicaron en la revista de CEGA tres artículos: Machado y Samacá [2000a], Samacá [2000a] y Samacá [2000b]. En el proyecto se escribieron varias monografías sobre organizaciones, que no se alcanzaron a publicar.



buena parte de las organizaciones del Estado y de las organizaciones de denominada sociedad civil. Ello hace muy complejo el análisis del papel del Estado en el desarrollo rural y condiciona su capacidad para generar dinámicas institucionales que comprometan con confianza a los actores del sector privado en sus relaciones con el Estado [Machado, y Samacá 2000].

El tipo de intervención estatal y la participación del Estado se pusieron en tela de juicio por sus evidentes fracasos en muchos casos. En los últimos tiempos se indica que lo importante es ampliar la capacidad del Estado, en el sentido de promover acciones de interés colectivo en forma eficiente y la eficiencia aparece como un parámetro básico para medir si el Estado debe estar o no presente directamente en algunos procesos. Se trataría de definir lo que debe hacer el Estado y cómo lo debe hacer para lograr el máximo bienestar.

Por lo anterior, las reformas institucionales, tanto de orden general como en el sector rural, deberán centrarse, en primer lugar, en priorizar el interés público sobre el individual, la modernidad sobre el modernismo, la decisión participativa sobre la autoritaria, la descentralización y la autonomía de las localidades sobre la hegemonía centralista, el posicionamiento del control social y la construcción de ciudadanía. Eso permitiría llegar a acuerdos sustanciales que le otorgaran legitimidad y sostenibilidad al cambio institucional. Lo anterior debería realizarse en el marco de una reforma política que transformara las costumbres institucionales y la misma institucionalidad. [Machado y Samacá 2000, 55].

Estos autores también incursionaron en el análisis de los gremios del sector y de otras entidades como las ONG. Quizás quienes introdujeron el análisis de los gremios en el país fueron Urrutia [1983] y después Jesús Bejarano [1985] con su análisis histórico de la SAC. Sólo a fines de los noventa surgió nuevamente la preocupación por la naturaleza de los gremios, de alguna manera estimulada por los aportes teóricos de Olson sobre el funcionamiento de las organizaciones y su lógica en la acción colectiva [Olson 1992]. Machado y Samacá, basados especialmente en Olson, hicieron una radiografía de los principales gremios del sector, buscando establecer si los cambios en el modelo derivados de la apertura y la globalización indujeron modificaciones en la organización gremial y su comportamiento (este análisis es similar al de Bernal).

La capacidad gremial se relaciona estrechamente con la estructura del sector que representa, su concentración espacial, el número de productores y la forma como se articulan al mercado. La estructura de los gremios en Colombia refleja la heterogeneidad del sector agropecuario y la función gremial se consolida en la medida en que los sectores se modernizan o industrializan.



El análisis de las asociaciones de productores indica cómo a medida que avanza la modernización productiva y se presentan convergencias hacia sistemas integrados de mercado y procesos industriales, los gremios se fortalecen, se especializan y resuelven sus problemas de financiación, a tiempo que simplifican sus funciones. La modernización se convierte en un punto de llegada, aunque con una finalidad abierta.

El hecho de que sea menos numeroso el grupo no garantiza la ausencia de problemas de recaudo de cuotas y el acato a las obligaciones gremiales; la conciencia gremial no siempre se garantiza. Es impreciso decir que haya voluntarismo en la creación de los gremios, pues su capacidad de organización no nace de la ausencia o presencia de “espíritu” gremial de los interesados. Este tipo de arreglos institucionales y acuerdos (formación de un grupo) sólo es posible si los grupos convergen en situaciones de concertación, y si además encuentran una forma automática, casi obligatoria, de financiar sus organizaciones. Ello también indica la dificultad de formar organizaciones cuando los grupos son muy numerosos y no convergen en puntos comunes; la solución a ello ha sido en Colombia la parafiscalidad, a costa de la pérdida de privacidad de la organización [Machado 2000b, 21].

Los fondos parafiscales se han convertido en el instrumento colombiano para construir acción gremial y consolidar las respectivas organizaciones; además para acompañar la modernización del sector. Estos fondos plantean problemas derivados del monopolio que concede el Estado a su administración, problemas derivados del poco control social y la multiplicidad de objetivos. Por ello, los directorios deben ser órganos de control social, la representación de los aportantes debe estar balanceada y los sistemas de información fluir hacia los afiliados. La extensión de la política de la parafiscalidad ha sido el principal cambio en la estructura gremial de Colombia.

Los gremios cúpula tienen problemas para su financiamiento; Machado y Samacá consideran que sería conveniente extender una parafiscalidad especial hacia ellos, sólo en la medida en que tiendan a ejercer algunas funciones de carácter público y colectivo. En gremios como la SAC y también en la ANUC existe una sobrerrepresentación al pretender agrupar multitud de intereses diversos y conflictivos que dificultan su labor y hacen que tengan poco impacto.

Las asociaciones y organizaciones de carácter social (tipo ANUC, ONG y otras organizaciones campesinas) que representan intereses colectivos no productivos tienen problemas críticos de financiación, pese a los apoyos presupuestales que algunos gobiernos les brindan. Los problemas típicos en ellas son el dirigismo gubernamental, la falta de reglas claras y transparentes



de la parte gubernamental en la asignación de recursos y la discrecionalidad, la discontinuidad en los apoyos públicos, la falta de control social de los recursos, controles administrativos débiles y la primacía de los criterios políticos en la asignación de los recursos.

Los autores también señalan que una de las características de los gremios y asociaciones de productores es su poca relación horizontal, un atributo reconocido de gran potencial en la teoría de la formación de capital social; hacen falta redes simples de relaciones, en especial en las regiones; esta falencia puede estar relacionada con el centralismo gremial y la cultura institucional.

La conclusión de los autores es que no se han presentado cambios fundamentales en la estructura gremial y de las organizaciones públicas del sector, excepto la política de parafiscalidad. Indican que en el terreno de sus planteamientos y de sus estructuras internas sí han ocurrido cambios, pero más como resultado de las circunstancias y los afanes del contexto que de una visión de innovación institucional definida o de identidades:

Lo que ha ocurrido es más el intento de ajustarse a unas condiciones cambiantes, que a un proceso innovativo sustentado en otra visión de país y de nuevas relaciones Estado-sociedad civil. Podría decirse que esta conducta adaptativa sigue la lógica de la reingeniería y busca mantener la identidad de las organizaciones y su autoorganización o cohesión [Machado 2000b, 23].

Sin embargo, debe reconocerse la capacidad de los gremios para influir en el cambio de las reglas de juego de la sociedad; un ejemplo de ello es la inclusión en la Constitución de los artículos 64, 65 y 66 y la expedición de la ley 101 de 1993, que pueden ser una expresión del neocorporativismo.

De otra parte, Machado realizó un análisis de las características del desarrollo del Ministerio de Agricultura y de sus diferentes reestructuraciones desde los años cincuenta y describe el modelo institucional seguido por esta agencia del Estado antes de la apertura, en términos muy similares a los de otros analistas:

centralista, clientelista, burocrático, con tendencia al gigantismo en sus miembros mas no en su cabeza (el Ministerio), politizado, casuístico, generador de rentas para el sector privado, con tendencia a al autarquía en las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio, descoordinado, carente de planeación, poco eficaz, desarticulado y muy poco participativo (elitista en una democracia restringida). Era un modelo institucional sin mecanismos de control y de rendición de cuentas que no permitía corregir las ineficiencias y menos castigar a los corruptos y malgastadores del presupuesto público [Machado 2000, 44-45].



Al tiempo que señalaba estos aspectos negativos, el autor advertía que el Ministerio había permitido el desarrollo de una agricultura muy centrada en los cultivos transitorios, que había además abierto el desarrollo de la agroindustria y de cultivos nuevos como las flores, la palma africana, la modernización del banano, la consolidación del sector azucarero; que logró avances en investigación y adaptación de tecnología. También el modelo institucional permitió la formación de un grupo importante de investigadores y conocedores del sector que se han movido fácilmente del sector público al privado y viceversa; y sirvió de referencia a muchos países latinos sobre la manera de manejar y diseñar instrumentos para la protección y fomento de la agricultura:

No podría decirse que se creó realmente una cultura institucional proclive al cambio y la innovación, pero se avanzó parcialmente en la estimación de lo público por parte del sector privado. El modelo fue muy prolijo en la elaboración de instrumentos de política y en la expedición de normas, mas no en la planeación y en la visión estratégica del sector en el desarrollo de la economía y la sociedad colombiana, ni en la aplicación eficiente de la normatividad [Machado 2000, 45].

También señala que el modelo se ha resistido al cambio con la apertura económica y la globalización, al estar mediado por el mercado político. Así lo demostraron las reformas hechas el Ministerio en 1989, 1994 y en el año 2000, referenciadas las dos últimas por el modelo neoliberal que el autor describe con detalle. El modelo además era conflictivo en la fase de sustitución de importaciones por los intereses encontrados entre agricultores e industriales. Indica el autor las propuestas hechas por algunos expertos latinoamericanos que vinieron al país, sobre el modelo que debía configurar la estructura del Ministerio; todas ellas sin aplicación, inclusive las sugerencias de la SAC.

Finalmente, señala los problemas existentes en las relaciones del Ministerio de Agricultura con las regiones, especialmente con las secretarías de Agricultura y su incierta institucionalidad. Concluye que el Ministerio obtendría externalidades institucionales positivas con el fortalecimiento de esos organismos en la medida en que ellos facilitarían la ejecución y coordinación territorial de las políticas y eso le daría mayor importancia a la agricultura en la región. Pero advierte que el matrimonio Ministerio-secretarías requiere de un nuevo esquema institucional que redefina funciones, responsabilidades y asignación de recursos.



7. PRINCIPALES REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL PERÍODO 1986-2003

A comienzos de los años noventa se realizaron en Colombia programas de ajuste estructural, de apertura y liberalización económica, denominados *de primera generación*, que comenzaron con las políticas de ajuste de 1985. Después vinieron las reformas llamadas *de segunda generación*, aplicadas a lo largo de la década, bastante limitadas e inefectivas e incapaces de cambiar la cara institucional del sector y de avanzar en un desarrollo institucional como el propuesto por los analistas latinoamericanos.

Incluso, se habla de una desinstitucionalización en el sector, en cuanto las entidades y funciones que suprimió el Estado en los noventa no las asumieron las entidades privadas, fuera por interés propio o mediante contratos con el Estado; es decir se crearon vacíos institucionales que no llenaron ni el Estado ni el mercado.

Las reformas institucionales se concentraron en dos aspectos: la reestructuración de entidades públicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura (reingeniería) y la expedición de normas y reglas de juego y sus instrumentos para regular y orientar el desempeño del sector. Esta división no incluye los programas gubernamentales implementados en el período, pues se corresponden más con las políticas sectoriales, muchos de ellos como aplicación de las normas expedidas.

7.1. La reestructuración de entidades

Las reformas se iniciaron básicamente con los cambios en la estructura del Ministerio de Agricultura en 1989 (decreto ley 501), algunos de ellos sugeridos por la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (DNP-Minagricultura 1990)¹¹. Esta adecuación ministerial tenía como objetivo recuperar la capacidad del Ministerio para formular y ejecutar la política y racionalizar la acción pública sectorial, a tiempo que mejorar la articulación con la política macroeconómica.

El decreto buscaba magnificar la política sectorial en momentos en que se abrían paso el esquema de la apertura económica y la desregulación. Ello hizo que la reestructuración no pudiera llevarse a cabo plenamente, pues el Ministerio se quedó con muy pocos instrumentos para diseñar las políticas.

11 Detalles de esta reforma y de la de 1994 se encuentran en Machado [2000].

En 1994 se requirió volver a cambiar la estructura ministerial para ponerla más a tono con la apertura, las políticas macroeconómicas y una acción sectorial más limitada. Eso se hizo mediante el decreto 1279; se simplificó su estructura y se hizo más plana, aunque se mantenían aspectos contradictorios con el nuevo modelo, en el sentido de la intervención del Estado. Con ello, el Ministerio intentó manejar la coyuntura de crisis, sin poder hacer una mayor proyección hacia una política sectorial activa, objetivo de los ministros de entonces, a pesar de la expedición de la ley agraria de 1993. La creación de tres viceministerios en 1994 se convirtió, por razones políticas y administrativas, en un impedimento serio para la acción, en lugar de facilitar una labor más coordinada y eficaz.

Una de las características de estas reformas administrativas fue la tendencia a la especialización de las entidades, la concentración de lo público en cinco o seis entidades y la reducción paulatina de las empresas industriales y comerciales del Estado, que desaparecen con la liquidación del Idema. Con ello se consolida el esquema de sociedades de economía mixta y de fondos parafiscales y de fomento, que funciona con recursos de los mismos beneficiarios y supervisión del Estado.

En 1999, se implantan otros cambios en la estructura orgánica del Ministerio, sin tocar las demás entidades sectoriales. Ahí se pierde una buena oportunidad de introducir una institucionalidad moderna capaz de manejar los cambios que traen la globalización y las demandas de los distintos actores sociales (decreto 1127 de junio y decreto 2478 de diciembre). De nuevo el gobierno se cuidó de no entrar en conflicto con los grupos políticos que se habían adueñado de las entidades públicas. Esa nueva condición deterioraba su legitimidad y la pérdida de imagen y de confianza del público en esas entidades continuó en barrena.

El origen de esta última reforma, como el de las que se hicieron a partir de 1990, es fiscal y de búsqueda de eficiencia del gasto público. A diferencia de las anteriores, la precedió una reflexión sobre el papel del Ministerio en todo el sistema rural y sobre alcanzar una compatibilidad con lineamientos de política de más largo plazo. Se fortaleció la idea de una estructura más plana, menos jerárquica.

Las demás reformas del sector agropecuario siguieron criterios similares. Se destaca la supresión de la Caja Agraria por su inviabilidad y su sustitución por el Banco Agrario. La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero sufrió durante los noventa cerca de 12 reestructuraciones de deudas vencidas de sus clientes. Con esto la entidad saneaba temporalmente su cartera, pero sin recibir ni un solo peso; estas reestructuraciones de deudas le costaron a la



entidad, únicamente en perdón de intereses, 300 mil millones de pesos. Con ello se incentivó la cultura del no pago, pues los deudores promovían paros con el fin de que el gobierno accediera a la presión y otorgara rebajas de intereses y nuevos plazos.

También se liquidó el Idema para terminar con la intervención estatal en el mercado de productos agropecuarios y el monopolio de las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias para la industria. La entidad fue reemplazada por incentivos para almacenar excedentes (similares a los diseñados para el caso del arroz), subsidios para compensar los altos costos del transporte hasta regiones apartadas e inversiones en infraestructura y equipos. En el caso del Idema y la Caja Agraria, las razones para su supresión fueron precisas: se quería crear otros instrumentos para que el mercado actuara con mayor eficiencia.

No ocurrió igual con la división del ICA en dos entidades: una mixta para investigación y transferencia de tecnología, que se denominó Corpoica y que en la práctica opera más con recursos públicos, y otra, que mantuvo el nombre de ICA, para proteger la producción (control fitosanitario y la prevención de riesgos biológicos y químicos de la producción nacional). En este acápite también debe mencionarse la liquidación del Inderena y la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental.

En fechas más recientes, el gobierno de Uribe decidió liquidar cuatro entidades (Incora, INAT, INPA y el Fondo DRI) que eran el núcleo básico de las políticas de desarrollo rural para pequeños productores y campesinos. Las sustituyó por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. Se reunieron las cuatro entidades en una, sin alterar en el fondo el concepto de desarrollo rural.

La actual reestructuración se orienta por el criterio fiscal de reducir nóminas sin introducir ninguna novedad en la institucionalidad. Tampoco llegan nuevos procesos ni contenidos sobre las limitadas e inciertas políticas de desarrollo rural en el modelo neoliberal. Conviene recordar también que en el primer quinquenio del noventa se dio por terminado el PNR como programa presidencial, para promover actividades comunitarias e impulsar proyectos en zonas de frontera y de conflicto.

Casos especiales de reingeniería administrativa son el de la Federación Nacional de Cafeteros y el de del Fondo Nacional del Café. En calidad de entidades semipúblicas, se sometieron a una reestructuración desde comienzos de los noventa a raíz de la terminación del Pacto Internacional del Café y a fines de los noventa tuvieron una cirugía más fuerte para sortear la crisis de precios e ingresos que ha afectado al sector. Esta fue una reingeniería induci-

da por la crisis y el cambio en las reglas de juego del mercado internacional, que merece mayor atención de la academia, por la resistencia al cambio y la inflexibilidad mostrada por el sector para adoptar una institucionalidad renovada que modificara el modelo de desarrollo de la zona cafetera.

Con estas reformas, la modernización de la estructura pública sectorial parece concluir las reformas de segunda generación buscando una mayor eficiencia y un menor gasto en burocracia. Pero ello no garantiza la superación de la crisis del Ministerio, que no consigue recuperar la confianza y la credibilidad perdida en el mercado de la política. Le queda la tarea de adoptar realmente un modelo de gestión que supere los problemas típicos de la administración pública y avance en el desarrollo institucional que se requiere para superar los conflictos surgidos por falta de un modelo compartido de desarrollo con una visión de futuro.

Machado y Samacá señalan que las anteriores reformas no deberían llamarse de segunda generación, sino más bien,

procesos caóticos, de reestructuraciones burocráticas que no tocaron sino la epidermis de las agencias públicas y dejaron al sector privado sin participar en una nueva relación eficiente y dinámica de lo público-privado. Los mesocontratos siguieron funcionando, la corrupción se fortaleció, la burocracia, nóminas paralelas, grupos rentistas y las clientelas continuaron [Machado y Samacá 2000, 109].

7.2. Expedición de normas e instrumentos

El segundo aspecto de las reformas institucionales fue la expedición de nuevas normas, reglas de juego e instrumentos. Aquí se dieron varios eventos, que se señalan sin entrar en detalles de su significación ni de las formas operativas que adoptaron o su impacto en el desempeño del sector, tema que queda como deuda de la academia. Las principales reformas fueron:

1. La expedición de la ley agraria 101 de 1993, que reconoce la función estratégica del sector agropecuario y la necesidad de darle un tratamiento especial. Esta ley creó nuevas instancias en el sector: el ICR, el Fondo Empezar, la Comisión Nacional Agropecuaria para regular la concertación, los Comités Municipales de Desarrollo Rural, CMDR. Y se autorizó al poder ejecutivo para reestructurar nuevamente el Ministerio de Agricultura, mediante decreto 1279 de junio de 1994.
2. La ley de reforma agraria se modificó primero en 1988 con la ley 30 que, dentro del esquema reformista y distributivo, buscaba una mejor



- coordinación y planeación al interior del Estado para adelantar la reforma y luego, con la ley 160 de 1994. Esta ley abrió la posibilidad del desarrollo del mercado de tierras como opción para acceder a la propiedad mediante el manejo de un subsidio a la compra de tierras por parte de pequeños productores y campesinos con una menor intervención estatal en las negociaciones realizadas ente propietarios y no propietarios.
3. La expedición de normas a partir de mediados de los ochenta para descentralizar algunas de las actividades públicas hacia los municipios y la transferencia de recursos centrales a las localidades para el manejo de inversiones en bienes públicos. Entre ellas está la creación de las Umatas y de los Comités Municipales de Desarrollo Rural (ley 101), así como una mejor coordinación del Ministerio con las Secretarías de Agricultura y las demás entidades regionales (Corsas, Consea). Según esas reformas, la composición de los ministerios y agencias centrales, el papel de los municipios y departamentos y la participación ciudadana se debían modificar en forma completa, pero ello fue una intencionalidad que no se reflejó en la práctica.
 4. La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria en Colciencias, en cuya coordinación participa el Ministerio de Agricultura mediante una secretaría técnica conjunta, con el fin de orientar el uso de los recursos de investigación hacia actividades estratégicas y prioritarias. El desempeño de este Consejo deja mucho que desear desde el punto de vista de sus realizaciones y el entendimiento entre ambas entidades. Se puede mencionar la apertura de un diálogo más participativo con las regiones como uno de los aspectos relevantes en la primera fase de operación del Consejo.
 5. El establecimiento del nuevo sistema de crédito operado por Finagro y la Comisión Nacional de Crédito, que puso orden en el manejo y coordinación de recursos a partir de una mayor especialización y la consolidación del sistema de redescuento (ley 16 de 1990).
 6. La creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Sistema Nacional Ambiental (SINA) con una legislación renovada y más coherente y la reestructuración de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que pasan a especializarse en la regulación del medio ambiente, dejando su proyección de promotoras del desarrollo regional. Se impulsó la creación de Corporaciones de Investigación encargadas de áreas geográficas y ecosistemas específicos, para generar una investigación más detallada de acuerdo a las condiciones naturales de cada región.

7. La creación de fondos de cofinanciación para comprometer a los entes territoriales y las comunidades en la financiación de proyectos de desarrollo rural y social. También se crean fondos competitivos como el de Pronata para promover proyectos de investigación y transferencia de tecnología para pequeños productores de manera descentralizada, y fondos como Capacitar (transferencia de recursos a organizaciones campesinas en procesos de cooptación) y Emprender, cuyo objetivo era la creación de empresas de comercialización donde los campesinos fueran los accionistas y con las que pudieran mejorar las cadenas de comercialización de sus propios productos. Además de los fondos de estabilización de productos que buscaban imitar en parte el modelo del Fondo Nacional del Café.
8. A partir de la ley 101 de 1993, se crearon varios fondos parafiscales para que los gremios desarrollaran actividades de fomento, usando recursos suministrados por los mismos productores con la supervisión del Estado.
9. La creación de los programas Plante y Plan Colombia para la lucha contra los cultivos ilícitos y el desarrollo de programas alternativos. Ambos operan por fuera del ámbito del Ministerio de Agricultura.
10. El intento poco exitoso de crear varios sistemas de coordinación del sector para una mejor eficiencia de la acción pública: el Sistema nacional de desarrollo rural y reforma agraria, el Sistema nacional de crédito, el Sistema nacional de cofinanciación, el Sistema nacional de transferencia de tecnología (Sintap), el Sistema nacional de adecuación de tierras, el sistema nacional ambiental, el sistema nacional-regional de planificación del sector.

7.3 Luego de las reformas

Machado, Samacá, Echeverri y otros investigadores describen bien la estructura institucional del sector después de las llamadas reformas de segunda generación, cuando señalan los problemas que persistían en lo público. Quedó sin desarrollo la intención de dar al Ministerio una mayor capacidad de control y orientación de las actividades sectoriales. Hacerlo requería un liderazgo y un poder de los que carecía el Ministerio y las entidades públicas se habían convertido en espacios controlados por grupos políticos no interesados en la coordinación pública. De estos análisis se derivaron recomendaciones para continuar la reestructuración del sector, desoídas por los gobiernos de fines del siglo y comienzos del presente.

Un ejemplo notorio de ello es la propuesta que hizo la Misión Rural sobre nueva institucionalidad y que Echeverri concretó en una asesoría para el Ministerio de Agricultura. La propuesta partió de definir la institucionalidad como un proceso social y no como un conjunto de normas o arreglos organizacionales fijos, lo que implica que el ajuste institucional “es una estrategia de desarrollo en sí misma, que requiere de procesos políticos, sociales, económicos, jurídicos y administrativos que involucran a la sociedad en su conjunto” [Echeverri 2000].

Echeverry precisa que,

El ajuste permanente y dinámico de las instituciones a las políticas públicas, o más aún, a los cambios en los deseos de la sociedad, genera un espacio de acción que podríamos denominar el desarrollo institucional, que expresa el sentido de proceso que revista la adecuación de las instituciones a sus entornos políticos y sociales y a los cambios en la política pública [Echeverri 2000, 6].

Por ello, añade, los ajustes a la institucionalidad deben ser permanentes y no tienen por qué ser traumáticos.

Los avances que presenta Echeverri en este trabajo se recogen igualmente en el libro sobre nueva ruralidad del año 2002. Lo que interesa resaltar es que en su propuesta de reforma institucional, Echeverri deja unos parámetros que merecen rescatarse para alimentar una visión prospectiva del sector. Son ellos la definición de unas nuevas reglas de juego (un ley marco sectorial, normatividad para la competencia, un escenario de consenso social, y uno de cooperación internacional), de nuevas organizaciones para la demanda (nuevo escenario corporativista y empresarial, nuevos actores regionales y locales, las ONG y las empresas de servicios rurales); de organizaciones para la oferta de políticas públicas: de una nueva estructura funcional por procesos, de organizaciones de definición de políticas y visión estratégica sectorial, de organizaciones para el mercado, de organizaciones para la regulación, para el conocimiento, la ciencia y la tecnología, organizaciones para el desarrollo de oportunidades y equidad, y organizaciones de acompañamiento (organismos de crédito, de cooperación técnica internacional).

El propósito de Echeverry era introducir un cambio significativo en el estilo y concepción de la institucionalidad en el sector rural, pero desafortunadamente no se concretó por problemas políticos, falta de liderazgo del Ministerio y vacilación en la toma de decisiones que afectan intereses de grupos apropiados de parte de la estructura institucional pública.



8. LA ACADEMIA Y LOS AVANCES INSTITUCIONALES

Si en algún campo la academia ha tenido en los últimos quince años herramientas conceptuales para incidir en propuestas de políticas públicas, con un carácter de novedad frente a la tradición, es el de la institucionalidad. Los mayores esfuerzos para que estos nuevos conceptos se concreten en cambios en el sector público se han hecho en grupos como el de la Misión Rural, en los trabajos de Salomón Kalmanovitz, en la Universidad Javeriana y en el CEGA. Han sido esfuerzos de personas inscritas en contextos institucionales y sin embargo, los resultados son pobres en materia de incidencia en la formulación de políticas para una nueva institucionalidad en el sector, más aún, en el desempeño de la entidades públicas.

El éxito de la academia en este caso ha sido flaco y lo logrado, muy insatisfactorio. No se corresponde con las expectativas de quienes han formulado propuestas y de los esfuerzos realizados. Es elocuente el caso de la Misión Rural, con su propuesta de nueva institucionalidad en el trabajo adelantado durante 1997-1998 y luego en el 2002, con la publicación que hicieron Echeverri y Ribero. De todo lo desarrollado, puede decirse que el concepto de ruralidad como territorio con una visión sistémica, apenas después de cinco años empieza a permear la mente de algunos funcionarios, sin que se traduzca aún en cambios en la normatividad y en decisiones políticas encaminadas a ver el sector con otros ojos.

De las propuestas hechas sólo queda el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, creado recientemente por el Ministerio de Agricultura, idea liderada académicamente por Echeverri como asesor del ministro para tal fin desde el año 2000. La Misión había sugerido dicho organismo en el mismo sentido organizacional que el decreto 1300 de mayo de 2003, sin embargo el alcance del decreto es limitado y se reduce más a una reingeniería organizacional para reducir burocracia y aliviar el déficit fiscal, que a incentivar una nueva cultura institucional y reglas de juego innovadoras para el desarrollo rural dentro del concepto de nueva ruralidad.

Lo que muestra este caso de éxito parcial es la necesidad de un acercamiento directo de la academia con las instancias de lo público para construir con ellas y dentro de las limitaciones políticas existentes, nuevos elementos de institucionalidad que puedan ser el comienzo de un cambio de visión gubernamental, limitado pero con potencial. También muestra que los limitantes políticos del modelo de desarrollo son muy fuertes para dar cabida a ideas innovadoras que modifiquen la esencia de la institucionalidad, en el sentido de reformas de tercera generación que vayan en la vía de un verdadero desarrollo institucional. No basta la intención aislada de un ministro de



asesorarse de un académico para sacar adelante una reforma. Si su intencionalidad no es parte de un proyecto nacional compartido, como lo propuso la Misión Rural, el esfuerzo queda en el vacío porque no tiene apoyo político.

Durante toda la década del noventa se hicieron propuestas desde la academia de reorganización del Ministerio de Agricultura, que no tuvieron ninguna trascendencia, pues estaban aisladas de los centros de poder y decisión, incluso aquellas que fueron contratadas por el mismo sector público, a través de la tecnocracia. Algunas fueron esfuerzos individuales aislados, otros, como el de la Javeriana, surgieron por interés de entidades internacionales; las del CEGA se originaron dentro de un proyecto de Colciencias y se realizaron sin contactos con lo público.

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario y la Misión Rural merecen verse con más cuidado, pues sus propuestas coincidieron con cambios de gobierno y ambas fueron respaldadas en principio por los mandatarios sectoriales de turno. En el primer caso, el cambio del modelo proteccionista hacia la desregulación dejó sin piso sus iniciativas, pues se trataba de dos concepciones diferentes sobre el papel del Estado; en el segundo caso, el fin de la Misión Rural coincidió con el cambio de gobierno y el relevo de partidos en el mando. Ello la afectó por la costumbre del gobierno entrante de ignorar y desconocer lo que hacía el anterior, estilo autoritario de considerarse mejor que el anterior y no tener la honestidad de reconocer los esfuerzos por el bien del país que realizan grupos no alineados a determinados grupos políticos.

El trabajo adelantado por AgroVisión 2025 también generó propuestas de desarrollo institucional, entre ellas la de una ley marco para el sector, en principio acogida como propuesta por el Ministerio de Agricultura de la administración Pastrana, que incluso contrató a un grupo asesor para tal fin [Ministerio 2001]. Sin embargo, de nuevo el cambio de gobierno dejó sin piso el esfuerzo adelantado. Los casos mencionados llevan a varias reflexiones sobre cómo hacer estas propuestas hacia el futuro para que los gobernantes y el Estado las incorporen en sus planes de gobierno con una visión diferente.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDHAN, PRANAB 2002. "Conflictos distributivos, acción colectiva y economías institucional", Gerald Meier y Joseph Stiglitz, *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, Banco Mundial y Alfaomega, Colombia.
- BERNAL, C. FERNANDO. 1998. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*, Misión Rural, 6, IICA, TM Editores, Bogotá.
- BERNAL, C. FERNANDO, C. DELGADO, M. COMBARIZA. 1996. "Las reformas institucionales del sector agropecuario y el desempeño del gobierno local. Las Umatas y los productores rurales", policopiado, IICA, Bogotá.
- , 1985. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. SAC, Cerec, Bogotá.
- BEJARANO, JESÚS ANTONIO. 1998. *Economía de la agricultura*, TM editores, Universidad Nacional, IICA, Fonade, Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2002. *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*, Imprenta Nacional, Bogotá.
- CUEVAS, HOMERO. 1995. "La gestión estatal en el sector agropecuario (1986-1993) y Comentarios de Gabriel Rosas Vega", *Gestión económica estatal de los 80s. Del ajuste al cambio institucional*, CID - Universidad Nacional - CIID, Canadá, Editorial Presencia, Bogotá, tomo 2.
- CHAUX, MARÍA ALEJANDRA. 2000. *Casos exitosos de desarrollo empresarial. el caso de la caña de azúcar*, Cega-Colciencias, Bogotá, octubre.
- DNP, MINISTERIO DE AGRICULTURA. 1990. *Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, Bogotá.
- ECHEVERRI, RAFAEL. 2000. *Propuesta de ajuste institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural. Una propuesta de desarrollo institucional*, Ministerio de Agricultura-IICA, Bogotá, junio.
- ECHEVERRI, RAFAEL; MARÍA DEL PILAR RIBERO. 2002. *Nueva ruralidad, Visión del territorio en América Latina y El Caribe*, IICA, Bogotá.
- ESCUADERO, GERARDO. 1998. "La visión y misión de la agricultura al año 2020: hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural", BID, *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, Washington D.C.
- EZPELETA SORNE Y JAIME FORERO. 2002. "Academia y política agraria. 1990-2002", policopiado, Bogotá.
- FAO. 2000. *Los nuevos instrumentos de política agrícola y la institucionalidad rural en América Latina*, Taller "Política pública, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina y El Caribe", Ciudad de México, 28 a 30 de agosto.



- GARCÍA, CLARA INÉS. 1993. *El bajo Cauca antioqueño. Cómo ver las regiones*, Cinep, Iner, Bogotá.
- GORDILLO, GUSTAVO 1997. *The Reconstruction of Rural Institutions*, FAO, Rural Development Division.
- . 1999. "La ansiedad por concluir. La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina", *Revista Mercado de Valores*, Nacional Financiera, México, octubre.
- IICA. 1996. "Modernización de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo de la agricultura y el medio rural", documento de trabajo para el Foro Iberoamericano de Agricultura. Chile, 5 a 7 de agosto de 1996, San José de Costa Rica, julio.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá.
- . 2003. *El neoinstitucionalismo como escuela*, Banco de la República, Bogotá.
- KOVALESKA, MELANIA. 2000. *Casos exitosos de desarrollo empresarial. Aspectos ambientales*, 4, Cega-Colciencias, Bogotá, julio.
- LÓPEZ, NELSON. 2000. *Casos exitosos de desarrollo empresarial. el caso de la palma de aceite*, Cega-Colciencias, Bogotá, octubre.
- LLAMBI, LUIS Y TOMÁS LINDEMANN. 2000. *Reformas del Estado y descentralización del sector público rural y agrícola. Lecciones de la experiencia latinoamericana*, Roma-Caracas, septiembre.
- MACHADO, ABSALÓN Y HENRY SAMACÁ. 2000. *Las organizaciones del sector agropecuario. Un análisis institucional*, Colciencias, Cega, TM Editores, Bogotá, diciembre.
- . 2000a. "Los gremios y organizaciones por producto en el sector agropecuario de Boyacá", *Coyuntura Colombiana*, 64, CEGA, enero.
- MACHADO, ABSALÓN. 2000. *Cambios organizacionales en el sector público agropecuario: el caso del Ministerio de Agricultura*. CEGA, Colciencias, documentos de trabajo No.7, Bogotá.
- . 2000b. *Mapa analítico de las organizaciones del sector agropecuario*, CEGA, Colciencias, documento de trabajo No.8, Bogotá.
- . 2003. *Las instituciones en el sector rural*, documento de trabajo para la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, enero.
- . 1998. "Las transformaciones de la agricultura y la nueva institucionalidad", Lucio Reza, L y R. Echeverría, editores, *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, BID, Washington, DC.



- MARTÍNEZ NOGUEIRA, ROBERTO. 2001. "Reforma institucional y gestión del sector público agropecuario", BID, *Desarrollo de las Economías Rurales*, Rubén Echavarría, editor.
- MEIER, GERALD. 2002. "La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva", Gerald Meier y Joseph Stiglitz, *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, Banco Mundial y Alfaomega, Colombia.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. 2001. *AgroVisión 2025*, Bogotá.
- NELSON R., Y SYDNEY WINTER. 1996. "An Evolutionary Theory of Economic Change", *The Belknap* Harvard University Press, Nueva York.
- NORTH, DOUGLASS. 1984. *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Editorial, Madrid.
- , 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO Y SANTIAGO PERRY. 1995. *El giro de la política agropecuaria*, TM-Editores-Fonade-DNP, Bogotá, septiembre.
- PÉREZ, EDELMIRA; FARAH, MARÍA A. Y ROJAS, MANUEL. 2000. *Reconstruir la confianza en Colombia: nueva institucionalidad en el sector rural*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Maestría en Desarrollo Rural; Redcapa, Bogotá.
- PÉREZ, EDELMIRA. 2002. "Lo rural y la nueva ruralidad", Pérez y Sumpsi, compiladores, 2002.
- PÉREZ, EDELMIRA Y JOSÉ SUMPSSI (compiladores). 2002. *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España y AECEI, Madrid.
- PIÑEIRO, MARTÍN Y OTROS. 1999. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*, BID, Washington.
- REVÉIZ, EDGAR. 1997. *El Estado como mercado*, Fonade, Valencia Editores, Bogotá.
- ROJAS, MANUEL. 2002. "Alianzas productivas como instrumento de desarrollo rural en Colombia", Pérez y Sumpsi, compiladores, 2002.
- SALGADO CARLOS. 2003. *Las economías campesinas*. Documento de trabajo del proyecto Prospectiva de desarrollo rural y agrario para la paz en Colombia, Colciencias-CID, Bogotá, marzo.
- SAMACÁ, HENRY. 2000. "Las organizaciones del sector agropecuario en Antioquia. El caso del banano de exportación", *Coyuntura Colombiana*, 66, CEGA, julio.
- SUÁREZ, RUTH (coordinadora). 2001. *Los desafíos rurales en Colombia. Elementos institucionales del éxito*, Colciencias, CEGA, TM editores, Bogotá.



- SUÁREZ, RUTH. 2000. *Estudio de casos exitosos de desarrollo empresarial*, 3, CEGA-Colciencias, junio.
- URRUTIA, MIGUEL. 1983. *Gremios, política económica y democracia*, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.
- WIESNER, EDUARDO. 1997. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*, DNP, TM Editores, Bogotá.

ECONOMÍAS CAMPESINAS

Carlos Salgado Araméndez

*Consultor Proyecto Prospectiva de desarrollo rural y agrario
para la paz en Colombia*

INTRODUCCIÓN



Al revisar la literatura académica sobre el campesinado y las economías campesinas, se observa lo poco elaborado al respecto en los últimos quince años. Este período se caracteriza además por los escasos centros universitarios y de investigación que tienen un trabajo continuado en el tema y por la persistencia de, usualmente, no más de un académico preocupado por la suerte del campesinado.

El período es más prolífico en el análisis de los temas agropecuarios relacionados con la evolución del sector, la política macro y las interrelaciones con el desarrollo. Hay también miradas de la problemática rural en los estudios sobre la violencia, con la característica de hacer análisis sobre las condiciones estructurales, generales y regionales, del fenómeno observando la configuración de sujetos políticos, pero que se detienen poco a estudiar al sujeto campesino en sus condiciones económicas, sociales y culturales.

Para hacer una lectura global del tema que nos ocupa, se revisó la literatura académica sobre lo rural correspondiente al período 1985-2002 de algunas revistas de universidades que se estima tienen alguna influencia en los ámbitos económicos: *Cuadernos de Economía*, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional sede Bogotá; *Desarrollo y Sociedad*, del Centro de Estudios para el Desarrollo (CEDE) de la Universidad de los Andes; *Lecturas de Economía*, del Centro de Investigaciones Económicas (CIE) de la Universidad de Antioquia; *Análisis Político*, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional, y *Planeación*

y *Desarrollo*, del Departamento Nacional de Planeación. Los temas buscados en la revisión y la contabilización de los artículos pertinentes se presenta en el cuadro 1¹.

CUADRO 1

COMPARACIÓN DE ARTÍCULOS PUBLICADOS POR ALGUNAS REVISTAS ACADEMICAS SOBRE TEMAS RURALES

Temas/Centro	Ciencias Económ. Univ. Nacional	CEDE Univ. de los Andes	CIE Univ. de de Antioquia	IEPRI Univ. Nacional	DNP	Total
Campeinado	2	1	5	8	-	16
Macroeconomía agraria	12	8	10	1	2	33
Violencia rural	2	1	0	8	*	11
Medio ambiente rural	2	2	4	1	-	9
Tierra y reforma agraria	0	1	6	2	1	10
TOTAL	18	13	25	20	3	79

* Corresponde al Volumen XXX, No. 3 de julio de 1999, dedicado al tema *Conflicto armado: criminalidad, violencia y desplazamiento forzado*. Las casillas sin información del DNP se colocan con guión, en atención al primer pie de página de este documento.

Hay además dos instituciones que contrastan por su especialización en temas rurales: el Instituto de Estudios Rurales (IER), de la Facultad de Estudios Rurales y Ambientales de la Universidad Javeriana, y el Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA). Su producción literaria se considera para el análisis aunque no se contabiliza.

El balance que muestra el cuadro 1 indica, como se sugirió ya, la poca preocupación por el tema. Sin embargo, los trabajos realizados señalan el fuerte contraste que existe entre la desvalorización que un grupo de la academia hace del campesinado y la importancia que otro le señala con respecto al sector agropecuario, a la economía nacional y al desarrollo del conflicto político del país.

En el conjunto de autores sobresalen Absalón Machado y Jesús Antonio Bejarano, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional,

1 Los artículos publicados, en particular los de política macroeconómica, suelen referirse a temas agrarios y de paso, solo de paso, a cuestiones campesinas. En estos casos, no se contabilizan, pues el objeto de la revisión fue encontrar la dedicación explícita al tema de economías campesinas, que puede tomarse como un buen indicador de las tendencias investigativas de la facultad o centro señalado.

y Mariano Arango, del CIE. Ellos tres son responsables de un alto porcentaje de los artículos publicados y quienes muestran un trabajo continuo en el tema. Los demás, son articulistas ocasionales, si bien reconocidos como economistas o politólogos.

Los 79 artículos publicados por cinco importantes revistas de centros académicos y técnicos nacionales contrastan con los más de 100, producidos en igual período por la Revista *Comercio Exterior de México*. Esta comparación es desalentadora para quienes trabajan el tema, pero sobre todo, preocupa, pues deja serias dudas sobre la vinculación de la academia con problemas sensibles del país y, en consecuencia, sobre su impacto en las políticas públicas diseñadas para promover el desarrollo sectorial y el bienestar del campesinado.

Una primera conclusión, que se argumentará más adelante, es que en el país se están diseñando y ejecutando políticas para el campesinado sin estudiar suficientemente su evolución y sin entender a cabalidad sus roles. La razón de este accionar está tanto en las concepciones sobre el desarrollo, que generan prejuicios y discriminaciones negativas sobre el sujeto campesino, como en el carácter eminentemente productivista de los análisis sobre la cuestión agropecuaria, que, basados en cierto tipo de paradigmas, terminan por desconocer el mundo social y político y por preconcebir el económico. Esta es una falla protuberante, ya que se mostrará que incluso la visión económica tejida convencionalmente sobre el campesinado colombiano es analíticamente muy precaria.

Además de las revistas universitarias y técnicas, hay un conjunto de publicaciones de académicos, académicas y técnicos sobre los temas agrarios, como los economistas José Antonio Ocampo, Salomón Kalmanovitz, Santiago Perry, Oscar Marulanda, Rafael Echeverri y Álvaro Balcázar; historiadores, politólogos y sociólogos como Alfredo Molano, Jaime Eduardo Jaramillo, Darío Fajardo, Gonzalo Sánchez, Leopoldo Múnera y Mauricio Romero de la Universidad Nacional, y María Clemencia Ramírez del Icanh, y el grupo de académicas que ha desarrollado los estudios sobre la mujer campesina, especialmente, Magdalena León y Donny Meertens, de la Universidad Nacional, y Rosa Inés Ospina, de la Misión Rural. Este grupo coloca el énfasis más en los análisis sobre la problemática rural que en la economía campesina.

Sobresalen también algunos grupos de trabajo: la Misión de Estudios del Sector Agropecuario y la Misión Rural, desarrolladas en ambientes institucionales gubernamentales, pero que involucraron a la academia, y el grupo académico de estudios agrarios del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), que publicó los *Cuadernos Tierra y Justicia*. En algunos momentos, ha sido importante la producción del Centro de

Investigación y Educación Popular (CINEP) con los trabajos de Mauricio Archila, Clara Inés García, Alejo Vargas y José Jairo González que tratan sobre conflictos, colonización y movilización social, y el de Carlos Salgado y Esmeralda Prada sobre movilización campesina. Otras ONG han publicado estudios especialmente en el campo de proyectos productivos.

En general, la preocupación de algunas personas por el tema campesino tiene poca correspondencia en programas de investigación de las facultades, por lo menos, las de economía², a pesar de que los estudios de los economistas se centran en el análisis de la cuestión agropecuaria, es decir, en el desempeño de las variables económicas pertinentes al sector.

Por el contrario, los trabajos de quienes investigan en historia, ciencia política y género se centran en el análisis de conflictos, procesos políticos, temas como los de género y sujetos particulares como la mujer.

El grupo del IER de la Universidad Javeriana tiene una larga tradición de trabajo en el tema, tanto en los estudios sobre la cuestión agropecuaria como en lo relativo a las economías campesinas y al estudio y aplicación de sistemas sostenibles agrarios. En el IER, cabe distinguir tres tendencias claramente diferenciadas en el último tiempo: una, que desarrolla estudios de caso y de política con bastante influencia del enfoque de la nueva ruralidad. Está en cabeza de la Maestría en Estudios Rurales, cuyas expresiones son la Revista *Cuadernos de Agroindustria y Economía Rural* y otras publicaciones, especialmente las que condensan resultados de eventos. La segunda tendencia es la de estudios ambientales, que desde la Maestría en Desarrollo de Sistemas Sostenibles Agrarios parece ligar al IER con el IDEADE, que publica la Revista *Ambiente y Desarrollo* y trabajos de investigación. Por último, está la tendencia del grupo de “campesinólogos” que en cabeza de Jaime Forero ha desarrollado un trabajo continuo sobre la evolución de las economías campesinas, en particular, en la Región Andina.

El CEGA, por su parte, es el grupo de investigación académica en temas agrarios de carácter privado más consolidado en el país, al menos hasta finales de los noventa. Sus áreas de trabajo han sido múltiples, con investigaciones monumentales en bancos de datos y sobre los temas de tierra, agroindustria, política macroeconómica y estudios por productos. Sin embargo, las economías campesinas no han sido el fuerte de su investigación, no obstante algunos documentos publicados al respecto.

2 Este documento tampoco consideró la producción literaria de las facultades de ciencias agropecuarias.

Aun teniendo presente esa reseña, los pocos estudios realizados sobre las economías campesinas, en particular los presentados en los últimos siete o nueve años, hacen innovaciones interpretativas sobre el tema, sustentadas en rigurosos trabajos de campo y en las bases creadas por los pocos “campesinólogos” que resistieron en los años ochenta, como Mariano Arango.

Las innovaciones mencionadas son de dos tipos: uno analítico, que parte de un marco conceptual renovado y optimista sobre el rol del campesinado y sus economías, y otro estadístico, que sobre la base de trabajos de campo y fuentes primarias y secundarias presenta una interpretación igualmente renovada de la acción económica y política campesina, base de las apreciaciones sobre su futuro promisorio, si no se la extingue.

El campo analítico también introduce una dimensión política de la cuestión campesina en un marco diferente a los estudios clásicos de los años setenta y ochenta basados en el análisis marxista de clases y la visión estructuralista de la imposibilidad de la organización económica y social del campesinado para trascender su rol tradicional, dada la condena a que los sometían los procesos históricos del capital. En la nueva visión, se trata de entender los cambios económicos, políticos y culturales, interpretar los conflictos y su contexto para leer a partir de ello los procesos, sin estar atados al análisis productivista que se resuelve en unas pocas variables económicas. Es decir, hay una preocupación central por entender al sujeto social y no sólo estas variables. Esta es la visión de María Clemencia Ramírez, Magdalena León, Donny Meertens, Darío Fajardo, Alfredo Molano, Jaime Forero y Carlos Salgado. En general, el Seminario Agrario de ILSA se inscribe en esta perspectiva.

Aun en el campo de la economía, los análisis institucionalistas contribuyen a renovar los estudios, si bien es poco lo producido en torno a la cuestión rural colombiana, centrado especialmente en la Misión Rural y los trabajos de Kalmanovitz [2001].

Este documento se trata en tres partes. La primera se refiere a los elementos a partir de los cuales se ha desvalorizado el rol del campesinado; la segunda presenta la evaluación que hacen Mariano Arango y Jaime Forero de la trayectoria de las economías campesinas y hace referencias a la temática de género; la tercera parte plantea los elementos básicos de una polémica entre los “productivistas/eficientistas”, usualmente, anticampesinos, en la vieja expresión, y los enfoques de la “nueva ruralidad” y del Seminario Agrario de ILSA.

El tercer punto se centra en algunas de las propuestas sobre el futuro del agro. A partir de ellas se puede leer su interpretación sobre el campesinado,

a falta de más estudios serios sobre su desarrollo. En este aparte se resalta que en lo relativo a este sujeto, el principal problema de las propuestas productivistas, tecnocráticas y políticas es que incurren en una fuerte falla de reconocimiento del sujeto y actor campesino, explícita en hechos de discriminación negativa –ni siquiera se le estudia– y de negación de derechos. A partir de esta negación se cierran las políticas redistributivas y se configura una segunda falla, la falla de redistribución.

Con las fallas de reconocimiento y redistribución se niega al campesinado cualquier capacidad de negociación para tramitar sus conflictos, para acceder a recursos como la tierra y para ser parte de las estrategias de desarrollo, de modo que queda en manos de pocas personas la interpretación y ejecución de políticas eficientistas en torno a su situación.

Por otra parte, en muchas de las visiones políticas suele suceder que en su análisis de los actores del conflicto se construyen perfiles que dejan por fuera la problemática económica y los roles que el campesinado desempeña en este campo, caso en el cual se configura un sujeto incompleto, con identidades rotas que no logran explicar ni el sentido de los conflictos en los que se involucra ni sus identidades y roles.

Estos enfoques analíticos dificultan sobre manera los diálogos interdisciplinarios para comprender la realidad del campesinado y, por consiguiente, la resolución de las fallas de reconocimiento y redistribución, básica para construir condiciones de equidad, justicia y democracia que permitan la resolución del conflicto social y político colombiano.

1. DESVALORIZACIÓN DEL ROL DEL CAMPESINADO

Los modelos de desarrollo promovidos por la economía convencional hasta los años setenta del siglo pasado asignaron al campesinado unas tareas específicas en la transferencia de alimentos baratos a los sectores urbanos y de excedentes a la industria, de ampliación de las tierras de cultivo y con ello, de reducción del pago de rentas a los terratenientes.

En algunos momentos de la historia, este rol significó la definición de políticas reformistas que procuraron otorgar algunas ventajas al campesinado sobre los terratenientes, como fueron las reformas sobre el reparto de la tierra, las regulaciones sobre aparcería y arrendamientos y las políticas dirigidas, tipo Desarrollo Rural Integrado (DRI). Fueron *momentos de alianzas* entre el campesinado y el Estado a pesar de los terratenientes y hacendados, que permitieron la funcionalidad de las economías campesinas a los procesos de modernización económica, orientados por sistemas productivos fordistas [Rubio 1996].

Se dice *momentos de alianzas* porque estas no han durado ni han estado exentas de subordinación. La historia del campesinado muestra una lucha permanente por reivindicar sus derechos y exigir del Estado colombiano su inclusión en las políticas de desarrollo, lucha que se ha vuelto más aguda porque su desvalorización llegó al extremo.

Catherine LeGrand [1988] explica cómo en las disputas de los colonos con los terratenientes por la titulación de los baldíos, propia de las pasadas décadas del veinte y el treinta en Colombia, el gobierno de Olaya inclinó la balanza a favor de los primeros, erigiendo el trabajo como condición del derecho a la tierra, dando legitimidad a títulos de tierras cercadas y cultivadas o dedicadas a la ganadería, declarando baldías las tierras improductivas, afirmando que el no uso después de 10 años de promulgada su propuesta de ley hacía perder la tierra y prohibiendo tener más de 2 mil hectáreas en un solo predio. De haberse aprobado el proyecto de Olaya, se estima que tres cuartas partes de las propiedades hubieran revertido a la Nación, pues tal el era el fraude en la constitución de títulos.

Sin embargo, no fue ese el futuro de la regulación de tierras para el país, pues López Pumarejo privilegió un escenario que creó la salida sobre la base de la constitución de las grandes haciendas privadas, al asumir la presunción de derechos a favor de los individuos y no de la Nación, al confirmar la legitimidad de la usurpación de tierras al no existir títulos originales (la “prueba diabólica” difamada por López Michelsen, quien era secretario de la comisión que redactó la propuesta de su padre), al aceptar el sistema de tenencia de grandes propiedades y desconocer los reclamos de los colonos que participaron en conflictos posteriores a 1934, reivindicaciones presionadas por la SAC, Fedecafé y la iglesia católica, explícitas en la ley 200 de 1936.

Otro “momento de alianzas” corresponde a los años sesenta de la reforma agraria. Por invitación del gobierno se convocó a la organización campesina para ser usuaria de la reforma, convocatoria que, independientemente de la pretendida cooptación estatal, sirvió para modificar el conjunto de relaciones entre los actores del campo, de ellos con el Estado y favoreció la construcción de nuevas identidades en el campesinado al cambiar las relaciones de articulación dentro del campo relacional, fortaleciendo las identidades prácticas y discursivas [Múnera 1998].

No tuvo el mismo carácter la relación con el Programa DRI, agenciado desde el Banco Mundial. Con él se tuvo la idea precisa de insertar a sectores del campesinado en la función de provisión de alimentos, lo que eliminó la discusión acerca de la disputa por la tierra [González 2001].

Los años setenta, de la contrarreforma agraria, se inspiraron en políticas opuestas a la aceptación del campesinado como factor de poder. Varias de las formas organizativas campesinas no tuvieron otra vía que enfrentar políticamente al Estado en tanto otras cedieron a la cooptación, con lo cual tendieron a desaparecer como actor fundamental en el escenario político relegando su importancia a lo micro, según las variaciones de la estructura local [Rojas y Castillo 1991]. Esta fragmentación sirvió de base para que años más tarde fuera evidente la desvalorización política de las organizaciones campesinas frente a otros actores rurales como las guerrillas, las autodefensas y los grupos del narcotráfico [Romero 2002].

Pero los años setenta también fueron de cambio en las relaciones productivas internacionales. El surgimiento del capitalismo informático entrañó la emergencia de nuevas formas en las relaciones de trabajo. Se exigía mano de obra en condiciones productivas distintas, abaratamiento de salarios, desplazamiento de transnacionales, ampliación del mercado mundial de alimentos con una oferta abundante de granos básicos a precios bajos, factores que pusieron a prueba la capacidad de la producción campesina [Rubio 1996].

El ejército laboral mundial urbano creció en forma acelerada. Entre 1960 y 1970 la población rural creció al 2,1% anual, en tanto la urbana lo hizo al 3,5%; en la década siguiente, las tasas fueron del 1,6% y el 3,7% y en los años ochenta, del 1,1 y el 3,4%, respectivamente. El volumen de importación de alimentos de los países en vías de desarrollo creció 3,2% en los años sesenta y ya en los setenta la tasa fue del 7,9%, animada por el incremento de la producción de alimentos en los países desarrollados [Rubio 1996].

Los cambios sucedidos a partir de mediados de siglo con la modernización agrícola capitalista estuvieron marcados por la reinserción en un mercado mundial en proceso de transnacionalización y de modificación del esquema de división del trabajo. Esos cambios definieron a su vez las peculiaridades del nuevo problema agrario. Ya desde entonces era claramente “una dinámica peculiar de crecimiento agrícola sin desarrollo”, a decir de Antonio García [1982].

García enfatiza en que se definieron fases estrictas de internacionalización y transnacionalización del mercado mundial, pero también de transformación del mercado interno, nuevas y crecientes presiones sobre la estructura agraria y una modificación radical del papel de la agricultura en la relación campo-ciudad con el empuje de la agroindustria. Todo esto marcó cambios en las relaciones de poder.

Los cambios tecnológicos que llevaron al quiebre del modelo fordista en los setenta se acompañaron de nuevos ejes en la toma de decisiones en cabeza de los organismos multilaterales. Fueron características de la época la crisis del sistema de integración de clases, la caída de las ganancias, el resquebrajamiento de las organizaciones sociales, el abaratamiento de la fuerza de trabajo internacional, el incremento del desempleo y el paulatino retiro del Estado como ente subsidiario. Estos cambios rompieron las articulaciones previas, establecidas, en particular, con respecto al campesinado, y dieron paso con fuerza a los modelos que privilegiaron la producción diferenciada, segmentada y a los bienes selectivos para cubrir la demanda del mercado exterior, explícitos en los modelos de promoción de exportaciones [Rubio 2000].

Rubio caracteriza este modelo como concentrador y excluyente, con características como las de promover la producción en sectores más pesados, aumentar el grado de monopolio, generar patrones regresivos de ingreso y mayor desocupación, promover la mayor apertura externa, colocar el énfasis en las exportaciones manufacturadas y centrar el dinamismo en la productividad del trabajo. Curiosamente, estos rasgos estuvieron acompañados de tendencias al autoritarismo político.

En este estadio, el problema agrario se caracteriza porque ya no se puede abordar como una cuestión sectorial y limitada a las fronteras del campo: la nueva fase se relaciona con la transnacionalización del mercado y del aparato productivo, la inserción en el mercado mundial con cambios en los bloques de poder, la reestructuración de los patrones de mercado interno según la sociedad de consumo, la transformación del sistema de comunicación social y la adopción de un sistema tecnológico que genera un nuevo tipo de concentración sobre la propiedad de la tierra, la distribución del ingreso y el desarrollo de la investigación científica [García 1982].

En esta dinámica de cambios, la producción para el mercado exterior se cede a las grandes empresas y para el interno, a las pequeñas y medianas, que no inciden en las pautas globales de acumulación. Según Rubio, la clase trabajadora quedó entonces excluida de los mecanismos de reproducción del capital de punta; la caída del empleo y los salarios minó su capacidad de consumo y al no ser esta clase social la preocupación central para la reproducción de la fuerza de trabajo ahora necesaria, no importaba incidir en el abaratamiento de los productos básicos, cuya producción se banaliza; la industria no demanda alimentos de los campesinos y la idea



de seguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo empieza a construirse a partir de la oferta del mercado mundial³.

Es este el momento de la ruptura del vínculo entre la agricultura y la industria, cuando se estima que el campesinado no puede soportar la demanda urbana. En este contexto, el programa DRI aparece como el recurso clave que, al tiempo que evade los viejos problemas de la tierra, provee la producción básica y selectiva necesaria para complementar la oferta internacional de granos.

Las opciones campesinas se desvalorizan además por las políticas neoliberales y la crisis mundial de los años ochenta que se expresó en sobreproducción de cereales, caída de precios y la competencia entre Estados Unidos y los países europeos por colocar sus excedentes. Esta disputa llevó a que al finalizar la década, siete países (Estados Unidos, Francia, Canadá, Australia, Tailandia, Argentina y Alemania) concentraran el 74% de las exportaciones mundiales de granos [Rubio 1996] y promovieran una entrada masiva de importaciones en América Latina.

Entusiasmadas frente a la oferta tan abundante y barata, las políticas neoliberales hicieron entonces efectiva la exclusión del campesinado al desalentar la producción interna, reducir el gasto público y privatizar las entidades; redujeron el crédito y aumentaron las tasas de interés, derrumbaron aranceles, promovieron reformas agrarias sobre la base de mercados de tierra y reconvirtieron su uso para el turismo, la bosques, la minería y el ambiente, en un proceso generalizado en América Latina [Rubio 2000]. La prioridad pasó a ser la competitividad en los mercados internacionales y el actor fundamental, el empresario.

El campesinado fue lanzado al telón de fondo de la historia, relegado a ser complemento de la reproducción de la fuerza de trabajo no estimada importante para la acumulación. Excluidos de la visión productivista y eficientista, se incluyeron en las políticas llamadas *de focalización*, que apenas tenían la intención de nivelar su situación de miseria, pero también de deshacerse de él como productor, en un impresionante ejercicio de negación de derechos.

3 La FAO misma adoptó la idea de que la seguridad alimentaria se basa en la provisión de alimentos, en las mejores condiciones, independientemente del origen geográfico. Los economistas colombianos entendieron que “la seguridad alimentaria hay que plantearla en los siguientes términos: la garantía de un nivel básico de alimentos para la población se puede alcanzar teniendo el ingreso suficiente para adquirir en el mercado internacional lo que el país no puede producir de manera eficiente. El ingreso se obtiene exportando lo que sí se produce de manera competitiva” [Leibovich 1991, 8].

Varias razones explican la desvalorización del campesinado como productor de alimentos [Machado 1993a]:

1. Se estima que no puede aumentar el ingreso y su nivel de vida produciendo alimentos baratos, excepto si aumenta su productividad.
2. Con la apertura del comercio, se importan alimentos más baratos que compiten con la producción campesina o que son sustitutos.
3. A medida que aumentan los ingresos urbanos, disminuye el consumo de alimentos.
4. El modelo de apertura resuelve los problemas de inflación con importaciones.
5. La mayor dependencia de ingresos extraprediales se acentuará si el desarrollo regional conduce a una reestructuración de la producción

Los pocos estudios realizados en el caso colombiano en torno a la reacción campesina frente a la exclusión⁴ argumentan precisamente que sus protestas reivindican el cumplimiento por parte del Estado de derechos de ciudadanía afincados tanto en el rol que han cumplido como productores en la provisión del sistema agroalimentario nacional como en el ser sujetos sociales portadores de los derechos que le competen a toda la sociedad. Otra cosa es que los modelos de desarrollo y sus agentes no lo reconozcan y hagan abstracción incluso del tremendo conflicto político que ya toca a toda la sociedad.

El tipo de políticas desarrolladas ha generado reacciones en cadena en varios países de América Latina. Los conflictos en México, con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); en Brasil, con el Movimiento de los Sin Tierra (MST), con los coccaleros bolivianos y colombianos y los indígenas ecuatorianos son expresión tanto de que el nuevo modelo de acumulación se fractura en lo social como de que las confrontaciones demandan un cambio [Rubio 2000].

Las estimaciones hechas hacia el 2020 sobre el comportamiento de la producción de alimentos y de su demanda son claras en relación con el futuro de las economías campesinas: el campesinado existirá como fuerza de trabajo para las grandes cadenas que mueven el suministro de cereales y cárnicos para el comercio mundial. Se estima que para una población urbana creciente, con ingresos igualmente crecientes, la demanda global de cereales crecerá

4 Véanse Salgado y Prada [2000], Meertens [2000] y Ramírez [2001].

en 35% y la de carne en 57% entre 1997 y 2020. En el mismo período, la demanda de los países en desarrollo crecerá dos veces más que la de los desarrollados. ¿Cómo cubrirla? [Pinstrup-Andersen *et al.* 2002].

Es probable que la demanda futura pueda cubrirse con las innovaciones de la biotecnología aplicadas a la producción agraria, pero ello no resuelve los graves problemas de pobreza y miseria que giran alrededor del campo: aumentar la disponibilidad de alimentos es condición necesaria pero no suficiente para conseguir la seguridad alimentaria, si no se asegura que la gente tenga acceso a la comida. Hacia 1997, el 54% de la población rural de América Latina era pobre y el 31% se encontraba en la indigencia. Para el año 2020 se estima que 136 millones de niños menores de seis años –1 de cada 4 niños del mundo– estará desnutrido [Pinstrup-Andersen *et al.* 2002].

Los países de América Latina se caracterizan por no haber definido con claridad una estrategia de desarrollo que articule al sector agropecuario [Piñeiro 2001] y porque “registran la mayor desigualdad del ingreso en todo el mundo” [Pinstrup-Andersen y Babinard 2001]. Puesto que ello es así y dado el carácter de las políticas que se impulsan sobre seguridad alimentaria, que dependen más del ingreso que de la producción, hay que considerar que,

La forma en que la región vaya a financiar las importaciones de alimentos y abordar el déficit actual de alimentos con vistas al futuro constituye un problema conexo para los países importadores netos de alimentos y para la evolución general de la agricultura y la seguridad alimentaria. La capacidad de la región para financiar las importaciones de alimentos suscita gran preocupación [Pinstrup-Andersen y Babinard 2001, 60].

2. DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS CAMPESINAS, A PESAR DE LA EXCLUSIÓN

Las economías campesinas han sido objeto de estudio en diversos trabajos. Por ejemplo, entre 1987 y 1991 se realizaron dos seminarios y un estudio de evaluación internacional que centraron su atención en la economía campesina y tuvieron una característica común: reconocer la modernización del campesinado.

El Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural [Bustamante 1987] reivindicó el rol clave del sector agropecuario en una perspectiva intervencionista a partir de su modernización y diversificación, para dinamizar el desarrollo global. Reconoció al campesinado el papel de proveer parte sustancial de la oferta alimentaria, la posibilidad de diversificar la parcela, la capacidad para desarrollar estrategias de ocupación, ser bastión de la ampliación de la frontera agrícola y su creatividad y capacidad

para permanecer, no obstante los enormes sacrificios y costos sociales y políticos que recaen sobre él.

En esta perspectiva, el Seminario trabajó sobre varios aspectos: la situación, viabilidad e importancia del sector de economía campesina en el contexto del sector agropecuario, el examen de las causas que han facilitado o restringido el éxito del programa DRI, la participación comunitaria, la economía campesina, la frontera agrícola, la colonización y el impacto ambiental y la economía campesina y el potencial de los mercados nacionales e internacionales.

El seminario *El campesinado contemporáneo: cambios recientes en los países andino* [Bernal 1990] fue enfático en reconocer la transformación de las sociedades rurales campesinas y que eso ha permitido terminar con su aislamiento económico y cultural y ha generado cambios en la organización económica y en las estrategias de reproducción.

La persistencia, vigencia y modernización se resaltan como las principales características del campesinado, que se expresan en adaptaciones a las políticas de desarrollo, dinámica de la economía nacional, mercados internacionales, relaciones urbano-rurales, escenarios cambiantes de instituciones locales, múltiples relaciones de clase, modernización de la producción y revalorización del trabajo familiar dentro y fuera de la parcela. Todo ello le permite generar respuestas diversas a las demandas y presiones de la sociedad.

El seminario desarrolló varios temas: un enfoque global de las sociedades campesinas, el campesinado andino contemporáneo y la transformación de la sociedad campesina colombiana.

El estudio *Campesinos y desarrollo en América Latina* [De Janvry *et al.* 1991] centró su análisis en el desarrollo desigual de las economías campesinas según los contextos regionales. Argumentó lo inconveniente de acoger generalizaciones sobre tendencias decrecientes de la participación de las economías campesinas en la oferta alimentaria, pues hay diferencias regionales. Constató que aun en los casos en los que esa participación descende, las economías campesinas pueden volver a aumentarla por fortalezas propias y por su capacidad para participar en mercados de diferentes jerarquías.

Un conjunto de autores complementa los trabajos reseñados con caracterizaciones, definiciones y estudios de campo sobre las economías campesinas.

Machado entiende la economía campesina como “un sistema socioeconómico y cultural de producción-consumo fundamentado en el trabajo familiar, articulado de múltiples maneras al sistema socioeconómico y a los mercados, operando dentro de un modo de vida rural” [Machado *et al.* 1993, 10].

Insiste en un enfoque que permita elaborar una concepción macro de la economía campesina para poder entender su perspectiva micro. Eso implica que no se puede entender la agricultura en un ámbito sectorial, ni como subsidiaria ni desvinculada de políticas globales del Estado, ámbito al que es necesario introducir elementos sociales, políticos, culturales y de género, pues el económico es un argumento insuficiente.

Mariano Arango y Jaime Forero han hecho análisis detallados de la trayectoria de las economías campesinas. Apoyados en equipos de trabajo de las universidades de Antioquia y Javeriana, han realizado estudios de caso, de acompañamiento a comunidades campesinas y evaluaciones del Programa DRI.

Forero [2002], por ejemplo, estudia la economía campesina dentro de la estructura del agro colombiano, compuesta por tres formas empresariales básicas: la empresa agropecuaria capitalista, el latifundio ganadero especulativo y la producción familiar o comunitaria. Entiende a los campesinos como productores familiares agropecuarios para quienes sus unidades de producción son al mismo tiempo unidades de consumo cuya finalidad es la reproducción de la familia o la comunidad, punto de diferenciación básico con el empresariado capitalista agropecuario.

Arango analizó el comportamiento de las economías campesinas del Oriente Antioqueño, Córdoba y Sucre y contrasta el comportamiento de los usuarios DRI activos e inactivos con el de los potenciales [Arango y Alonso 1987]. También estudió las tendencias generales del sector [Arango 1991].

La primera constatación de Arango es que en la segunda mitad del siglo veinte, el campesinado pasó de ser un productor de excedentes a ser un productor de mercancías, introdujo el trabajo asalariado en la parcela, generalizó los cambios técnicos a través del uso de insumos agroquímicos y la sustitución de cultivos asociados por policultivos y cultivos limpios, elevó los rendimientos por hectárea y tomó decisiones a partir de cálculos más racionales⁵.

El campesinado se involucró en estos cambios porque, entre otras razones, hubo un mercado amplio de alimentos que se multiplicó por 3,07 entre 1951 y 1988, lo que implicaba que si en el primer año 971 mil campesinos tenían disponibles 9.008.900 compradores no campesinos (una relación de 9,3 por campesino), ya en 1988, un número de 1.038.200 campesinos tenía al frente 29.625.700 compradores externos al sector (relación de 28,5 por campesino) [Arango 1991]. Eso definió una ampliación de la demanda, disputada por la competencia de un intenso mercado mundial de alimentos y por los productores capitalistas.

⁵ Véase también Forero (1999).

El campesinado logró acumular excedentes al beneficiarse de alzas en los precios reales entre 1960 y 1977. Se dotó de nuevas tierras y se vinculó al manejo de nuevas técnicas que le permitieron aumentar los rendimientos. En el periodo siguiente, hasta 1988, enfrentó el deterioro de los precios reales, pudo aplicar los excedentes acumulados, introdujo el cálculo económico a través de la salarización del trabajo en la parcela, enfrentó alzas en el precio de la tierra, el pago de rentas y cambios en los precios relativos de los insumos y fue en algunos casos receptor de programas de transferencias de tecnología del DRI y del ICA y de algunos volúmenes de crédito subsidiado a través de la Caja de Crédito Agrario.

Para la última década del siglo veinte, el campesinado continuó el cambio tecnológico involucrándose en nuevos cultivos, con mucha fuerza en las hortalizas, y pudo sostener la generación de ingresos familiares a través de las ganancias en la actividad agropecuaria y los ingresos extraprediales. Estos últimos son puntos centrales del aporte del trabajo de Forero que, al hacer análisis de los ingresos familiares, demuestra que el campesinado es eficiente en términos económicos y logra, en la mayoría de los casos, remunerar el trabajo familiar y generar excedentes acumulables.

Según Arango y Forero, las principales estrategias desarrolladas por el campesinado durante las últimas décadas fueron las siguientes:

1. Introducción de nuevas tierras por compra, colonización o reforma agraria. Forero argumenta que el campesinado andino se ha formado en estrecha relación con el mercado, en particular con el de compra y venta de tierra.
2. Toma de tierras en aparcería o arriendo. Incluso, ha desarrollado en el último tiempo formas de asociación entre campesinos que constituyen una nueva forma de aparcería.
3. Sustitución de cultivos de acuerdo con las demandas del mercado y con las exigencias de pago de rentas. Por ejemplo, en Cáqueza y Fusa (Cundinamarca) se sustituyó el maíz por hortalizas y en Aquitania (Boyacá), por cebolla; en Repelón (Atlántico) se sustituyeron el maíz, la yuca y el ñame por el tomate y el maracuyá; en Fómeque (Cundinamarca), los campesinos se especializaron en tomate bajo invernadero; en la cuenca del río Combeima (Ibagué) son horticultores y en la cuenca del río de Oro (Piedecuesta) producen mora.
4. Aumento de rendimientos por adopción tecnológica e intensificación del trabajo. Este fenómeno es generalizado, con diferentes niveles por productos y por regiones, y permitió, según la Misión de Estudios del

Sector Agropecuario [1991, I], acortar la brecha tecnológica entre la agricultura comercial y la campesina. En Córdoba, los rendimientos generales de los cultivos aumentaron su índice de 100,0 en 1978 a 170,6 en 1984; en Sucre, el índice de la yuca sola pasó de 100,0 a 185,5 en igual período; el maíz intercalado yuca, a 135,7, y el maíz asociado ñame, a 147,5%, sobre la misma base, en igual período. Arango (1991) estima que una vez el ICA entendió la dinámica campesina y desarrolló paquetes adecuados a su economía, tuvo logros importantes entre 1975 y 1987, puesto que el aumento de los rendimientos fue un notable 97% en papa, 75% en maíz, 73% en caña panelera, 145% en frijol, 94% en fique, 89% en yuca, 41% en plátano, 100% en arveja y 68% en tomate. Por ello se evalúa positivamente la intervención estatal en transferencia de tecnología.

5. Fomento de ganadería intensiva. Se constata que, en particular, en zonas de intervención del DRI, se incrementaron los usos pecuarios, de modo que se constituyeron en la segunda fuente de generación de ingresos después de los agrícolas. Forero también constata este fenómeno para las zonas andinas.
6. Monetización generalizada por la introducción de insumos químicos, trabajo asalariado y aumento de las ventas en el mercado.
7. Reducción del autoconsumo por mayor exposición al mercado y articulación a otras actividades agropecuarias
8. Uso más intensivo y remunerado del trabajo familiar.

2.1 Participación del campesinado en la producción

Las estrategias desarrolladas por el campesinado le han permitido ser el sostén del sistema agroalimentario nacional. A pesar de los problemas en el rigor de las estadísticas, las estimaciones realizadas muestran que hacia 1975, según el DNP, la participación campesina en la generación física de alimentos de consumo directo era del 55%. Aportaba el 38,1% del valor de la producción agrícola de alimentos a precios de 1975 y el 4,1% de las materias primas sin café.. Para 1982, con crisis económica, la participación en el valor de los alimentos bajó al 32,8% y la de materias primas se sostuvo en 4,4%. La participación en el valor del producto pecuario se estimaba entre el 34,6 y el 42,8%⁶.

6 Citado por Arango [1991].

Para 1989, el DRI estimó la participación campesina en poco más del 50% de los alimentos consumidos en centros urbanos. En promedio, para el período 1970-1988, los alimentos de origen campesino representaron respectivamente el 72,9% y 71,9% de la producción física y el valor real de la producción de alimentos agrícolas y participaron con el 78,6% del área total sembrada. Cubrieron el 90,3% de la superficie, el 98,0% de la producción física y el 93,2% del valor real de la producción agrícola campesina. En su conjunto, aportaron el 20% del PIB sectorial⁷.

Un análisis más detallado de esta participación se puede realizar a partir de los aportes de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, que consideró que la dinámica de la producción agrícola interna había llevado a que los productos típicos del campesinado fueran también producidos por capitalistas y que los productos claves de la agricultura moderna fueran asumidos por los productores campesinos.

El cuadro 2 muestra las estimaciones de la Misión sobre superficie agrícola y producción física discriminadas en un grupo de productos, a cada uno de los cuales se les asigna el porcentaje en el que eran generados por las economías campesinas. Para citar dos ejemplos, el ajonjolí, típico producto campesino, era sembrado en un 75,5% en áreas campesinas y el 74,2% de la producción física era campesina, y el algodón, típico producto capitalista, se sembraba en un 9,3% por campesinos y el 9,0% de su volumen era campesino.

Las estimaciones de la Misión permiten apreciar la importancia de las economías campesinas. Para el año en referencia, el campesinado, usando el 57,1% del área, generó el 56,7% del volumen físico y el 42,7% del valor de la producción agrícola, dentro de los que produjo el 76,0% del valor de los alimentos comerciales importables –para usar la vieja categorización–, el 8,3% de los exportables y el 72,9% de los no comercializables.

Hacia 1993, cálculos relativos indicaban que el campesinado generaba el 53,6% de la producción física agrícola, el 71% de los alimentos, el 43,6% de las materias primas, el 20% del inventario nacional bovino, el 70% de los porcinos y el 5,3% de la producción de aves; aportó el 22% de las exportaciones totales incluido el café y el 30% de la cosecha de este último producto [Machado 1993]. Los datos muestran entonces que las economías campesinas lograron sostener los niveles de producción en este período.

Para finales de los noventa, se pueden observar los datos de los cuadros 3 y 4, relativos a la participación de los cultivos predominantemente campesinos y

7 Citado por Arango [1991].

CUADRO 2

COLOMBIA: PARTICIPACIÓN CAMPESINA EN LA SUPERFICIE AGRÍCOLA –1988–

CULTIVOS PREDOMINANTEMENTE CAMPESINOS		
Productos	Porcentaje campesino en área	Porcentaje campesino en producción
Ajonjolí	75,5	74,2
Cacao	72,4	66,6
Caña panelera	89,2	83,3
Cebada	54,3	52,6
Fique	100,0	100,0
Frijol	89,1	90,2
Frutales	69,3	74,1
Hortalizas	75,5	78,7
Maíz	80,1	68,6
Ñame	100,0	100,0
Papa	59,1	57,5
Plátano	66,4	71,4
Tabaco	96,1	95,8
Trigo	74,2	71,1
Yuca	86,1	86,8
CULTIVOS PREDOMINANTEMENTE CAPITALISTAS		
Productos	Porcentaje campesino en área	Porcentaje campesino en producción
Algodón	9,3	9,0
Arroz	16,2	12,1
Banano Exportación	2,3	1,8
Maní	38,0	23,8
Palma africana	2,8	2,6
Sorgo	6,8	5,1
Soya	11,8	9,3

Fuente: elaborado sobre la base de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario [1990], cuadros 5.7 y 5.8.

capitalistas en el área. Esta es una clasificación adoptada por Forero, diferente a la de comercializables y no comercializables, para expresar de una manera más precisa la dinámica de la producción. Los cultivos predominantemente campesinos son aquellos que no pueden desarrollarse sin la participación campesina, así se hayan involucrado productores capitalistas. A la vez, se llaman productos predominantemente capitalistas aquellos generados por los agricultores capitalistas, así haya habido incursión de la producción campesina.

Esta clasificación tiene la ventaja de definir una relación de actores/productores que supera el viejo esquema que supone que los productos típicos

del campesinado no se involucran en procesos técnicos modernos ni en el mercado, de modo que se reducen a la tradición y el autoconsumo.

El cuadro 3 incluye en sus estimaciones la producción de coca y amapola, en tanto se considera que la primera es producida por economías campesinas en un 70% y la segunda, en un 90%. Al incluir estos dos productos, la participación de los productos predominantemente campesinos en el área agrícola pasa del 58,5% en 1990-1992 a 67,2% en 1999-2001, con la utilización de 2.732.349 hectáreas, frente a 1.333.146 hectáreas de los predominantemente capitalistas. El cuadro muestra una dinámica mucho más fuerte de los cultivos campesinos.

CUADRO 3

COLOMBIA. PARTICIPACIÓN EN LA SUPERFICIE Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SEGÚN TIPO DE CULTIVO 1990-2001. –INCLUYE COCA Y AMAPOLA–

Variable	Predominancia Cultivos	Periodo		Superficie en hectáreas
		1990-1992	1999-2001	
Superficie cosechada (hectáreas)	Campesinos	58,5%	67,2%	2.732.349
	Capitalistas	41,5%	32,8%	1.333.146
	Total nacional	100,0%	100,0%	4.065.496
Valor producción Precios bajos de coca	Campesinos	58,8%	60,1%	
	capitalistas	41,2%	39,9%	
	Total nacional	100,0%	100,00%	
Valor producción Precios altos de coca	Campesinos	61,8%	61,5%	
	Capitalistas	38,2%	8,5%	
	Total nacional	100,0%	100,0%	

Fuente: Forero [2002, 18], cuadro 8.

Los datos de Forero no asignan porcentajes de participación del campesinado en los cultivos de uno u otro tipo. Si se estima, de acuerdo a la Misión de Estudios, que el campesinado cubre el 76,7% del área de los cultivos predominantemente campesinos y el 10,9% de los predominantemente capitalistas, se concluye que para finales de la década controlarían el 55,1% del área total agrícola, con una reducción poco significativa frente al área controlada en 1988.

Cuando las estimaciones se realizan sin incluir la coca y la amapola, las variaciones son poco significativas, como se aprecia en el cuadro 4, lo que diría que en la última década los cultivos predominantemente campesinos

se sostuvieron frente a los predominantemente capitalistas y que, en consecuencia, los productores campesinos están desempeñando un rol muy importante en la dinámica del sector.

CUADRO 4

COLOMBIA. PARTICIPACIÓN EN SUPERFICIE Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA SEGÚN TIPO DE CULTIVOS 1990-2001. –SIN INCLUIR COCA NI AMAPOLA–

Variable	Predominancia de cultivos	Periodo	
		1990-1992	1999-2001
Superficie cosechada (hectáreas)	Campeños	58,2%	67,1%
	Capitalistas	41,8%	32,9%
	Total nacional	100,0%	100,0%
Valor producción (millones de pesos de 1994)	Campeños	54,9%	58,1%
	Capitalistas	45,1%	41,9%
	Total nacional	100,0%	100,00%

Fuente: Forero [2002, 18], cuadro 8.

CUADRO 5

COLOMBIA. PARTICIPACIÓN DE LA COCA Y LA AMAPOLA EN LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Variable	Predominancia de cultivos	Participación
Valor de la producción	Campeña	16%
Precios bajos de coca	Capitalista	8%
	Total nacional	13%
Valor de la producción	Campeña	27%
Precios altos de coca	Capitalista	15%
	Total nacional	22%

Fuente: Forero [2002, 19], cuadro 10.

El afianzamiento de la pequeña producción y de la producción campesina es evidente también en el cultivo del café. En 10 años pasó de la producción predominante en grandes fincas a la de parcelas campesinas, sin perder la tecnificación de los cafetales, como enseña el cuadro 6. Mientras en 1990, el 54,9% del café se cubría en áreas capitalistas y el 45,1% en áreas campesinas, ya en el año 2000, la relación era de 22,0% a 78,0% y se mantuvo el mismo coeficiente entre áreas tradicionales y tecnificadas.

CUADRO 6

COLOMBIA. EVOLUCIÓN DEL ÁREA CAFETERA 1990-2000.

–PROMEDIOS TRIENALES EN MILES DE HECTÁREAS–

Área según tipo de producción	1990-1992	1993-1995	1996-1998	1999-2000
Tradicional	295	287	260	257
Tecnificada	691	672	609	602
Área total	986	958	869	860
Campesina	445	534	646	670
Capitalista	541	424	223	189

Fuente: Forero [2002,20], cuadro 11.

El café perdió 160 mil hectáreas entre 1990 y 2000 y aun así representa el 22% de la superficie agrícola sembrada, el 18% del valor de la producción agrícola y el 34% de las exportaciones. En el período en referencia, salió de escena la mayor parte de las empresas capitalistas, de tal manera que el 60% de los cafeteros tenían cafetales menores de 1 hectárea con las que se cubría el 16,8% del área cafetera. Además, el 95% de los productores no sobrepasaba las 5 hectáreas, y sus tierras representaban el 62,2% del área total cafetera.

Las economías campesinas también han sido muy dinámicas en otros renglones. Se estima que a finales de los noventa, el 14% de los pastos estaba en pequeñas propiedades no mayores de 20 hectáreas y que su incursión en la producción de hortalizas y frutales era todo un éxito pues lograron que su superficie creciera en 67% entre 1993 y 2000, hasta llegar a 108 mil hectáreas.

La participación de la producción campesina ha sido posible gracias a que se articula al sistema agroalimentario de diferentes maneras: a través del autoconsumo familiar y local, el abasto directo a mercados locales, el abasto masivo a centros urbanos y la articulación a cadenas formales, permitiendo la provisión de productos frescos todo el año [Forero 1999].

Las economías campesinas se encuentran principalmente en la Región Andina, donde concentran el 68% del total de su área cosechada y 89,2% del valor de la producción. La producción campesina no cafetera legal se genera en 6 departamentos: Cundinamarca, Antioquia, Santander, Boyacá, Nariño y Córdoba, y la capitalista legal, en 3 departamentos, que copan el 50%: Antioquia, Valle y Tolima.

Tomando en consideración la significancia de la Región Andina y de acuerdo con los datos presentados por Elcy Corrales [2002] se puede realizar un resumen que compara el comportamiento del área agrícola de las economías

campesinas entre finales de los años ochenta y de los noventa (cuadro 7). La comparación deja en claro que el campesinado pudo mantener el control sobre el área, aun en las condiciones de violencia, discriminación negativa y deterioro de las políticas a su favor.

CUADRO 7

RESUMEN: PARTICIPACIÓN CAMPESINA EN PRODUCTOS PREDOMINANTEMENTE CAMPESINOS Y PREDOMINANTEMENTE CAPITALISTAS (SIN INCLUIR CAFÉ NI PALMA AFRICANA)

1. PARTICIPACIÓN CAMPESINA EN EL TOTAL DEL ÁREA DE LOS PRODUCTOS PREDOMINANTEMENTE CAMPESINOS			
1988 total país:	76.7%	% capitalistas:	23.2%
1993 Andina:	75.5%	% capitalistas:	4.5%
1998 Andina:	76.0%	% capitalistas:	24.0%
2. PARTICIPACIÓN CAMPESINA EN EL TOTAL DEL ÁREA DE LOS PRODUCTOS PREDOMINANTEMENTE CAPITALISTAS			
1988 total país:	10.9%	% capitalistas:	90.8%
1993 Andina:	9.2%	% capitalistas:	90.6%
1998 Andina:	9.4%	% capitalistas:	89.1%
3. PARTICIPACIÓN CAMPESINA EN EL TOTAL DEL ÁREA			
1988 total país:	55.2%	% capitalistas:	4.8%
1993 Andina:	57.8%	% capitalistas:	42.2%
1998 Andina:	59.8%	% capitalistas:	40.2%
4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS HECTÁREAS CAMPESINAS			
1988 total país:	93.5% en predominantemente campesinos 6.5% en predominantemente capitalistas		
1993 Andina:	95.7% en predominantemente campesinos 4.3% en predominantemente capitalistas		
1998 Andina:	96.1% en predominantemente campesinos 3.8% en predominantemente capitalistas		
5. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS HECTÁREAS CAPITALISTAS			
1988 total país:	34.9% en predominantemente campesinos 65.1% en predominantemente capitalistas		
1993 Andina:	42.7% en predominantemente campesinos 57.3% en predominantemente capitalistas		
1998 Andina:	45.0% en predominantemente campesinos 54.9% en predominantemente capitalistas		

Fuente: cálculos hechos sobre la base de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario y Elcy Corrales [2002], cuadro 5.

2.2 Ingresos en las economías campesinas

Los estudios de Arango muestran que con suficiente tierra hubo respuesta positiva del campesinado en productividad de los arreglos de cultivos y en ingresos. Encontró también una relación positiva entre el ingreso, el consumo, el ahorro y el tamaño de la explotación. La evaluación en el oriente antioqueño arrojó como resultado que las parcelas entre 1 y 3 hectáreas se encontraban en equilibrio en la relación ingreso-ahorro, mientras las de entre 3 y 5 tenían ahorros positivos.

Esta relación se produce también en parte por la capacidad desarrollada para comercializar un alto porcentaje del producto. En Córdoba, este índice era ya del 74,1% en 1978 y llegó al 80,2% en 1984 en productos agrícolas y al 86,5% en pecuarios. En Sucre, era del 55,8% y pasó a 77,5% en agrícola y al 84,2% en pecuaria en los mismos años. Y en el oriente de Antioquia el 100% de las hortalizas y el café se comercializaban hacia 1984.

Forero también constata esta relación y muestra para finales de la década del noventa porcentajes de ventas de los productores en la región Andina: 99% de los hortícolas, 92% de paperos de Cundinamarca, 99% de campesinos tradicionales de Santander, 92% de cafeteros de Buga y 95% de cafeteros de Restrepo, Valle [Forero 2002]. Analiza el índice dentro de las relaciones cruciales que ha sostenido el campesinado con la economía, a partir del papel de la empresa familiar rural en la formación de precios de mercado, lo que le permite ser abastecedora básica y no marginal de alimentos, y a partir de la articulación a la estructura empresarial agropecuaria y del vínculo orgánico a la estructura productiva agrícola [Forero 2002a].

Competir en el mercado ha sido posible por los cambios técnicos en la producción. Los dos autores reseñados insisten en que la dinámica tecnológica campesina en las zonas de estudio fue previa a la entrada de programas estatales, programas que entraron a reforzar tendencias ya desarrolladas por el campesinado. Si bien los procesos tecnológicos se han extendido, no lo han hecho ni en la misma dirección ni con igual intensidad en todas las regiones. Por ejemplo, mientras en el oriente antioqueño se desarrolló una agricultura intensiva en capital, abonos y fuerza de trabajo, en Sucre y Córdoba hubo mecanización y se usaron herbicidas para sustituir mano de obra. En las zonas hortícolas del centro del país igual intensificaron el uso de insumos y de mano de obra familiar y contratada.

Estos cambios han permitido que, en las zonas evaluadas, el desempleo abierto sea cercano a cero. Este es un desarrollo clave frente a los argumentos de la tecnocracia según los cuales la búsqueda de ingresos extraprediales

impide a los productores generar excedentes comercializables. Los trabajos de campo de Arango y Forero muestran, por el contrario, que la búsqueda de ingresos extraprediales juega otros roles: es importante en el suministro de fuerza de trabajo entre el campesinado, ayuda a formar el ingreso familiar y revela un problema de escasez de tierra para aplicar la mano de obra de la familia. Entonces, los ingresos extraprediales, por oposición a la visión de la tecnocracia y de la nueva ruralidad, no devienen necesariamente de procesos de descomposición del campesinado o de una nueva estructura rural, sino de la escasez de recursos y de la potencialidad del campesinado para aplicar más trabajo.

Muchos de los estudios sobre ingresos extraprediales observan con exagerado optimismo que estos constituyan una porción cada vez mayor del ingreso familiar campesino. Berdagué, por ejemplo, estima que el ingreso no agrícola es útil para la modernización porque la agricultura moderna es intensiva en servicios y relaciones agroindustriales y afirma que de no ser por ellos la pobreza en el campo sería mayor [Berdagué *et al.* 2001]. Sin duda, son un complemento del ingreso pero no devienen necesariamente de relaciones más modernas en el campo sino de la escasez del recurso tierra en manos del campesinado. El autor citado reconoce incluso que el empleo rural no agrícola es en un 50% mal remunerado, de baja calidad y productividad, aplicado en servicios y en bajo porcentaje en actividades agroindustriales⁸.

Análisis simplificados sobre las economías campesinas suponen también que el campesinado se dedica a producir bienes bajos en insumos. Sin embargo, los estudios sobre economía campesina muestran que es necesaria una discriminación por productos para realizar este análisis. Por ejemplo, los denominados intensivos presentan una dinámica fuerte en el uso de insumos.

Los productos intensivos en insumos son el frijol, la caña panelera, los frutales, las hortalizas, la papa y el cacao. Los extensivos, el maíz, el plátano, la yuca, el ñame, el trigo, el tabaco negro, el ajonjolí y el fique.

En el período 1960-1975, los intensivos crecieron en producción física al 3,34% anual, en rendimientos, al 3,02%; en área, al 0,32%; en valor real, al 6,17%, y en precios reales, al 2,83%. En el período 1975-1988, estos indicadores fueron del 4,81% en producción física, 2,45% en área, 1,57% en valor y -3,24% en precios reales. Compensaron la caída en precios con aumento en el área

8 En el caso colombiano, las actividades manufactureras tan sólo copan el 8% del empleo extrapredial no agrícola. Véase Forero [2002].

y en rendimientos para mantener el ingreso. Este comportamiento muestra que el campesinado sabe leer la dinámica del mercado.

En este aspecto, las evaluaciones del DRI enseñan que, si bien el programa ayudó a promover el cambio técnico, no tuvo ninguna incidencia significativa en estabilizar la población campesina, en contrarrestar otros usos de la tierra, en estabilizar los precios al productor y en la acción comercializadora [Arango 1987]. En consecuencia, tampoco impactó la dinámica de los ingresos.

Con esta evaluación, puede concluirse que la dinámica de las economías campesinas se origina más por virtud del campesinado, por la racionalidad de sus procesos y su integración al mercado, que por la acción estatal.

En relación con las decisiones productivas, Arango concluye que el campesinado tiene presente las cuotas de ganancia o rentabilidades y no los ingresos netos o costos monetarios para definir la producción a mediano y largo plazo y distribuir el área. Lo que ayuda a los productores a mantener sus ganancias no es el precio sino la mejora del cultivo. Además, la integración al mercado y el uso del trabajo asalariado le permite imputar a los costos de producción el valor de jornales y semillas. A su vez, el ahorro depende de la confrontación del ingreso total de la familia y su consumo, que incluye un componente cultural y otras variables.

Al hacer análisis de la conformación del ingreso familiar a partir del ingreso doméstico y el ingreso monetario, Forero concluye que los campesinos estructuran sus sistemas de toma de decisiones de acuerdo con los precios de mercado. Esta racionalidad es producto de una fuerte integración de los campesinos al mercado, que ha generado una creciente monetización de los ingresos agropecuarios (por medio de las ventas), los insumos e incluso la mano de obra (contratación parcial de jornaleros) [Forero *et al.* 2002, 33].

Los resultados sobre ingresos son sorprendentes en los dos estudios: cuestionan seriamente los análisis convencionales, que suponen que la precariedad de los ingresos y la incapacidad de los campesinos para generarlos son características básicas del campesinado, otra de las razones que esgrimen para promover los ingresos extraprediales.

A la par del avance en los rendimientos para las zonas del oriente Antioqueño, Córdoba y Sucre, Arango también encuentra avances sustanciales en los ingresos brutos en todas las zonas y para todas las muestras de productos. Incluso, constata que,

Tomando el valor de la producción de todos los productos, las unidades pequeñas obtuvieron bastante más de la tierra que las grandes, tanto en cultivos anuales como permanentes; así, en aquellos productores de cero a una

hectárea obtienen \$307.800 de producción bruta y los mayores de veinte hectáreas, \$186.700. En cultivos permanentes los primeros alcanzan \$152.200 y los segundos, \$91.300,

en el oriente de Antioquia. Esta constatación es similar para Córdoba y Sucre [Arango 1987, 85].

Forero ha tenido por más de una década por tema de investigación la formación de los ingresos campesinos, que estudia desde el punto de vista familiar. Sus aportes, entre otros, se refieren a la definición de ingreso y a las mediciones realizadas para comprobar sus hipótesis. En relación con el primer aspecto, considera que un análisis de los sistemas de producción limitado a la finca o al predio es insuficiente, pues la viabilidad del sistema se liga a la reproducción de la familia, a su vinculación al mercado de trabajo. En esta perspectiva, el ingreso familiar se compone de los ingresos agropecuarios, más los salarios agrícolas extraprediales, más los ingresos no agrícolas rurales, más otros ingresos no rurales.

El análisis de los ingresos prediales indaga sobre la remuneración técnica del día de trabajo doméstico que se expresa en salarios mínimos. En otras palabras, se investiga si el trabajo agrícola remunera los jornales de toda la familia y qué nivel de salario mínimo alcanza el ingreso obtenido.

La remuneración técnica del día de trabajo doméstico que mide la relación entre el ingreso generado por el sistema de producción y los jornales que invierte la familia es el mejor indicador de la viabilidad económica de estos sistemas [...] (y) resulta holgadamente por encima del salario mínimo en el caso de Guane (entre 1,34 y 2,4 veces) y varias veces más grande en el caso de Fômeque (entre 7,29 y 8,34 veces) [Forero *et al.* 2002, 173]⁹.

Hechos los ejercicios sobre varios rangos de posesión y tipos de cultivos, los resultados muestran que en la mayoría de los casos, aun pagando rentas, los ingresos sobrepasan el salario mínimo. Forero concluye que,

con la evidencia estadística arrojada, esta investigación tiende a mostrar que los sistemas de producción de los cultivadores familiares de Fômeque y Guane son viables económicamente en la medida en que la actividad productiva remunera a la familia por encima de las otras actividades alternativas. Dicho en otras palabras, para los productores familiares es mejor negocio trabajar en sus fincas que en otras actividades, toda vez que los ingresos agropecuarios

9 En el trabajo de 1999, Forero explica la conformación de los ingresos para otras zonas campesinas de Cundinamarca y Boyacá.

que le arroja su sistema de producción son mayores que su costo de oportunidad [Forero *et al* 2002, 176].

Las conclusiones de Arango y Forero, producto de diferentes criterios de medición pero con resultados de igual tendencia, son en extremo importantes para discutir en torno a la viabilidad de las economías campesinas, pues cuestionan con rigor el marco analítico y conclusivo de quienes trabajan desde una perspectiva productivista. Esta última perspectiva estaría incluso mal planteada, en cuanto hace un diagnóstico muy equivocado de la productividad y de los ingresos de las economías campesinas.

2.3 Los análisis de género

Un campo de trabajo cada vez más importante es el de los estudios sobre la mujer campesina, desarrollado con fortaleza durante los últimos veinte años. Desde los estudios pioneros de Magdalena León, Diana Medrano, María Cristina Salazar y Cristina Escobar, entre otras¹⁰, hasta los estudios recientes de Donny Meertens, Rosa Inés Ospina y Dora Isabel Díaz¹¹, el esfuerzo se ha centrado tanto en colocar de presente la invisibilidad a que son sometidas las mujeres del campo en las políticas, en los estudios sociales y en las estadísticas como en reivindicar su papel y participación en la producción y la movilidad social.

Los estudios colocan son también enfáticos en los temas de resistencia cotidiana, medidas de discriminación negativa, construcción de identidades y roles que merece desempeñar la mujer en la situación de violencia que reina en el país.

El concepto de género se ha entendido como la combinación de las nociones de construcción cultural y relación social, para trabajarse en una triple dimensión: “dar cuenta de las variaciones culturales y de la historicidad de las prácticas sociales; articularse con los procesos de individuación y construcción de identidades, y abordar la construcción de las prácticas de género en términos de relaciones de poder” [Meertens 2000, 43].

En esta perspectiva, cobra importancia la participación de la mujer en terrenos políticos, en movimientos sociales y en la construcción y asunción de nuevas identidades.

10 Véanse entre otros León [1980], León y Deere [1986].

11 Meertens [2000], Ospina [1998], Díaz [2002].

En relación con el vínculo entre la mujer y las economías campesinas, se resalta el hecho de que una de sus características es la de ser un sistema familiar con gran participación de ella. Meertens observa que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo asalariada rural creció del 16,5% en 1971, al 27,2% en 1980, en tanto que la de hombres pasó del 80,0% al 84,8%.

Datos para 1998 revelan que al discriminar la distribución en actividades rurales por sexo, la participación de las mujeres en la agricultura es del 42,2% frente al 57,8% de los hombres; del 67,8% en actividades pecuarias frente al 32,2% de los hombres; del 100,0% en las actividades de transformación agropecuaria y artesanías; del 51% en el comercio y del 95,6% en el trabajo doméstico, para un promedio general de 50,6% de participación de la mujer frente al 49,4% de los hombres¹².

Esta relación pone de presente la invisibilización del trabajo femenino a la hora estimar la participación en la producción. Se considera que el número de mujeres incorporadas a la producción parcelaria, pero no contabilizadas, aumentó de 921.915 en 1988 a 1.105.824 en 1992 y a 1.119.854 en 1995, cifras que deben asumirse como tendencia, dadas las dificultades reseñadas con los datos del agro. Pero la tendencia sí es clara en mostrar el aumento de la tasa de participación global en el empleo rural, que se estimaría del 48% en 1995 y no del 32% que señalan las cifras oficiales que no contabilizan a las mujeres¹³.

La participación de la mujer en la resolución de los problemas del hambre y la pobreza rural es valorada cada vez más. Según el IFPRI, los estudios realizados muestran que invertir en educación para mejorar el estatus de las mujeres explica el 55% de la reducción total en la desnutrición infantil en el mundo en desarrollo, por lo que promover sus roles redundaría en grandes beneficios [Pinstrup-Andersen *et al.* 2002].

3. PRODUCTIVISTAS *VERSUS* CAMPESINÓLOGOS

En varias de las propuestas de desarrollo rural, el futuro de las economías campesinas no parece ligarse ni a su desempeño productivo ni a los roles sociales y políticos que desempeñan las sociedades campesinas. Estos enfoques resultan claramente insuficientes y requieren complementos en lo relativo a la gestión del Estado, la importancia de las instituciones, los estratos y clases, la movilidad social, laboral y geográfica [Jaramillo 1987].

12 Díaz [2002, 29], cuadro 5, sobre la base de datos del IICA, BID y Ospina [1998].

13 Díaz [2002, 29], Cuadro 5, sobre la base de datos del IICA, BID y Ospina [1998].

Jaramillo [1988] recalca que la investigación sobre el campesinado ha pecado no por falta de reflexión teórica sino por la arbitraria deducción a partir de postulados generales.

“El país parece permanecer en el olvido y la irresponsabilidad, evocando retóricamente a un campesinado tradicional ya casi inexistente [...] En verdad, es otra hoy en día la naturaleza y son otros los retos y exigencias de la sociedad y la economía campesina en Colombia” [Jaramillo 1988].

Las investigaciones que constatan la modernización del campesinado contrastan fuertemente con la visión que se tiene en algunos de los ámbitos gubernamentales, académicos y tecnocráticos sobre las economías campesinas. En ella impera efectivamente una concepción que invisibiliza su desarrollo.

Un examen de la concepción de la tecnocracia nacional sobre el tema, hecho a través de la lectura de los planes de desarrollo gubernamentales, muestra que al campesinado no se le considera sustancialmente ni como sujeto ni como actor importante en los esquemas teóricos y prácticos sobre el futuro del país. Y ello es así porque el imaginario construido a partir de la economía convencional toma la agricultura como un sector residual del crecimiento y discrimina al campesinado por estimarlo el sujeto más atrasado dentro del sector [Salgado 2002].

Aun autores como Ocampo, caen presa de esta preconcepción cuando estiman la necesidad de una política “para superar los obstáculos que les impedían convertirse en productores modernos y mejorar su calidad de vida” [Ocampo y Perry 1995, 137]. Es cierto que han existido innumerables obstáculos para el progreso de las economías campesinas y que ellos inciden en su calidad de vida, pero no es acertado negar los cambios en el sujeto. La pretensión de tener completa la matriz de la modernización lleva a desconocer la movilidad del campesinado, con lo que se niegan sus cambios.

Los enfoques tecnocráticos son típicos de los países en desarrollo. Mientras que en estos va declinando la importancia relativa de la agricultura en la economía, en los países desarrollados se estabilizó su papel [Piñeiro 2001], si bien hay que reconocer que Ocampo insiste en la necesidad de una consideración especial para la agricultura.

A partir de esta práctica y de esta concepción, al campesinado se le niegan sus derechos y la posibilidad de ser beneficiario de las políticas redistributivas y democráticas, en términos del acceso a los activos como la tierra y el respeto por sus reivindicaciones y protestas [Salgado 2002]. Efectivamente, los planes de desarrollo no tienen sujetos sociales. Suelen sustituir a la gente por mecanismos de política que se dictan de manera general

para afectar a poblaciones diversas, hacen caso omiso de diferenciaciones regionales y en el caso del campesinado no prestan ninguna atención a su reconocida heterogeneidad y a los recursos de que dispone.

Ante esta falla de reconocimiento, se pierde el esfuerzo hecho por el campesinado al desarrollar sus procesos económicos. A partir de esa falla se niegan las políticas de redistribución de activos. Arango resalta este contraste en el caso específico de la política del DRI, programa por excelencia de los planes de desarrollo dirigido al campesinado. Argumenta que “el campesinado pasa a ser considerado genéricamente como un sector de bajo ingreso, objeto de la beneficencia del Estado; de ahí que los recursos se repartan milimétricamente por regiones Distrito, de acuerdo a consideraciones sobre clientelismo político” [Arango 1987, 16].

Políticas dirigidas como el DRI tuvieron por objetivo estabilizar los precios de los alimentos y aumentar la participación de los productores en el precio final, pero las evaluaciones sobre su cumplimiento muestran que los impactos logrados –en los casos estudiados en Medellín, Barranquilla, Córdoba y Sucre– fueron mínimos o nulos ya que la estabilización se debió a la organización de los mercados mayoristas y minoristas de alimentos y no a la acción comercializadora del Programa. Igual evaluación se hace para la estabilización de la población, el empleo y la transferencia de tecnología¹⁴.

El DRI no apuntaba, ni mucho menos, a resolver los problemas del campesinado en general. Pretendía reorganizar la producción de alimentos demandada en su momento para el tipo de población trabajadora necesaria a las estrategias acumulativas, como señaló Rubio (véase primer apartado); tampoco buscaba resolver el problema de la tierra y por el contrario, tuvo la función de distraer esta problemática. El programa tampoco se dirigió a articular el desarrollo regional con el desarrollo rural y modificar las relaciones de poder, porque a pesar de comprometer a diversos actores del Estado, al DRI nunca se le concedió el suficiente poder político para que alterara la estructura del poder público o modificara la institucionalidad existente. Echeñique [1987].

Es decir, el programa no pudo crear relaciones articuladoras entre actores, comunidades e instituciones locales, regionales y nacionales¹⁵, ni tampoco

14 Arango señala que en el oriente antioqueño la tasa de desempleo de los usuarios activos fue de 2,1% frente al 1,1% de los indirectos y el 0,7% de los potenciales. Igual, los rendimientos de los cultivos en los productores activos no presentaban tasas mayores a las de los inactivos y potenciales [Arango 1987]. Véase también De Janvry [1991], especialmente la segunda parte.

15 Véase Maestría en Desarrollo Rural [1996]. También, el comentario de Alejo Vargas al artículo citado, que critica al DRI por no modificar las relaciones de poder en el campo.

mejorar las condiciones de vida del campesinado objeto de su atención en relación con los no beneficiarios que están ubicados en contextos sociogeográficos similares [Forero 1990].

Los estudios también muestran que la acción estatal se sumó a tendencias ya desarrolladas por el campesinado. Tanto Arango como Forero señalan que, por ejemplo, cuando el ICA se hizo presente en los años setenta en zonas de Antioquia, Cundinamarca y Boyacá con paquetes tecnológicos “modernos”, el campesinado ya había adoptado muchos elementos de estos paquetes con una década de antelación, lo que obligó a este instituto a delimitar los conjuntos productivos, ajustar los resultados experimentales a la tecnología local y modificar los criterios de transferencia de tecnología.

Sin embargo, al DRI se le reconoce la presencia relativamente estable en las regiones y permitir líneas de trabajo, metodologías, estudios sobre socios de cultivos, políticas locales culturales y sistemas de riego en pequeña escala [De Janvry 1991].

Bajo los patrones de desarrollo de las últimas décadas, no dejan de preocupar los resultados del DRI como la política por excelencia de inclusión de una parte del campesinado, en particular, porque sobre ella y la concepción que le acompañaba giró la discusión tecnocrática desde mediados de los años setenta hasta hoy.

En este contexto, vale la pena detallar brevemente algunas concepciones sobre las economías campesinas, expuestas en propuestas sobre el futuro del campo y elaboradas por la Contraloría General de la República [2002a y 2002b]; la posición de los productivistas e institucionalistas, explícita en *Agrovisión 2025* [Minagricultura 2001] y de los gremios del sector agropecuario en *Misión Paz* [Holguín 2001]. También la visión de nueva ruralidad¹⁶ y la del Seminario Viabilidad y Reconstrucción del Campo Colombiano, del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, expuesta en los *Cuadernos Tierra y Justicia* [ILSA 2002].

En el trabajo sobre la exclusión y el desarrollo, la Contraloría parte de considerar que la producción de alimentos es un asunto del Estado que cae dentro de la esfera de sus deberes por cuanto así lo impone la Constitución Nacional en sus artículos 64, de protección especial a trabajadores agrícolas; 65, de especial protección a la producción de alimentos y promoción de la investigación y la transferencia de tecnología, y 66, de acceso al crédito.

16 A partir del trabajo de Echeverri y Ribeiro [2002].

En esta lógica, analiza la evolución del sector agropecuario y estudia dos escenarios para el desarrollo futuro: uno, de dependencia total del mercado internacional y otro pasivo, de continuación del rumbo actual de desarrollo del sector.

En el primer escenario, la Contraloría estima que sostener la seguridad alimentaria de la población colombiana exigiría la importación de 30.986.002 toneladas de alimentos, en lo que sería necesario llegar a invertir el 10,65% del PIB nacional en el año 2015.

Se estima que de no utilizar las tierras con vocación agropecuaria se generarían sólo 167.242 empleos en productos fuera de la canasta, una cifra de desempleo rural cercana al 50% y 3,3 millones de desplazados del campo con problemas para generar ingresos y lograr alimento en zonas urbanas. En este escenario, el PIB agropecuario crecería únicamente el 1,1%.

El escenario pasivo se basa en mantener los rendimientos agrícolas actuales, con lo que habría que generar un producto suficiente para alimentar a 53 millones de personas, población estimada para el año 2015. Este escenario exige poner en producción más de 63 millones de hectáreas cuando la disponibilidad de suelos agrícolas del país es de 28,8 millones de hectáreas, incluso si se usan zonas con vocación agrícola y forestal.

Para limitar los daños ambientales de este escenario se tendría de todas maneras una situación crítica con importaciones de alimentos que alcanzarían el 5% del PIB, con implicaciones de costos altos y mayor dependencia. La tasa de desempleo rural sería del 19% y garantizar la seguridad social implicaría el 51% del PIB agropecuario, sobre la actual estructura de bienestar de la población, bastante precaria de por sí.

La Contraloría concluye que los dos escenarios son inviables para el país, por lo que propone trabajar en el incremento de los rendimientos, en enfrentar el problema de la investigación tecnológica dándole mayor responsabilidad del Estado, investigar en agricultura ecológica, ecoturismo, explotación de camarón, desarrollo forestal, biodiversidad amazónica, caucho y cuidado de cuencas.

Propone, igualmente, que la política pública se dirija a la espacialidad rural y no sólo al sector agropecuario, a la articulación de mercados, a la diversificación del empleo, a las reformas estructurales al crédito y al fortalecimiento del sistema educativo rural.

Sin embargo, la Contraloría no es explícita en este trabajo en definir los roles jugados por el campesinado y su papel a futuro. A pesar de adoptar un enfoque de derechos, no logra ligar su cumplimiento a actores específicos,

pues se refiere al sector rural y a los productores en general. Esta falla se presenta porque al apoyarse en los desarrollos constitucionales que hablan de la protección a la producción y la garantía para los trabajadores agrícolas, no tiene presente que la Carta no hace un reconocimiento específico del campesinado, como sí lo hace de otros actores rurales como los indígenas y los afrocolombianos [Rubio 2002]. Puesto que se trata de derechos, esta falla es sensible, porque si bien hay un marco general, tanto la exigibilidad como el cumplimiento se ejercen en relación con actores particulares en situaciones específicas.

En el documento sobre modelo y política para el sector, la Contraloría asume el apoyo al desarrollo de las cadenas productivas pero critica la inequidad que representa la concentración de recursos en ciertos sectores del empresariado, que discrimina en contra del campesinado. Argumenta que “La atención de la economía campesina por parte del Estado ha sido residual. La pobreza de este sector se ha agravado principalmente por el carácter asistencialista que ha primado en la estructuración y la oferta de la política pública” [Contraloría 2002b, 47]. Con ello pone el énfasis más en la situación de vulnerabilidad y pobreza que en las capacidades y potencialidades del actor.

Esta es también una característica de Agrovisión 2025. Asume que,

Las dificultades de acceso a la tierra, junto con la falta de acumulación de riqueza por baja productividad y el rápido crecimiento demográfico, llevaron al fraccionamiento continuo de la pequeña propiedad, acentuando los fenómenos de desempleo y subempleo de la mano de obra familiar, y de sobreexplotación de la tierra, con la respectiva extensión y agudización de la pobreza en el campo [Minagricultura 2001, 36].

En consecuencia, asume que la pequeña propiedad está inmersa en dinámicas de desarrollo que no permiten su aprovechamiento pleno y que por ello cae en los bienes no transables como refugio a los excesos de mano de obra. La opción que presenta Agrovisión es insertar al campesinado en los procesos de modernización productiva y desarrollo de capacidades gerenciales.

Al respecto, ya se han señalado los progresos en productividad de las economías campesinas. Arango señalaba adicionalmente para el caso del Oriente Antioqueño que la tasa de participación de la población en edad activa era del 96,6% y que el 73,5% de la población campesina estaba ocupada, el 42%, de tiempo completo, y el 58% era ocasional. La tasa de desempleo

abierto rural era del 1,9% mientras la urbana de Medellín era del 16,7%. Estas tasas eran del 1,3% en Córdoba y 1,7% en Sucre, mientras la de Montería era del 12,4% y la de Barranquilla, de 14,3% [Arango 1987, IX].

Los estudios de Forero, con datos para 12 zonas del país, cuestionan seriamente las estimaciones sobre pobreza, al menos, medida por ingresos, pues demuestra sobre sus trabajos de campo que los datos oficiales son poco consistentes. Al mediar con encuestas directas y criterios rigurosos los ingresos monetarios y no monetarios, los datos de Forero enseñan otra cara de la situación del campesinado. Frente a la situación deplorable de pobreza señalada por los estudios, reseña que el 70% de los jóvenes de Fómeque y el 85% de los de Guane prefieren quedarse en el campo a migrar a la ciudad [Forero 1999 y 2002].

La Misión Paz, propuesta de algunos gremios del sector agropecuario, agroindustrial y financiero, es una estrategia para consolidar al sector rural en una visión de largo plazo que le permita gozar de los beneficios potenciales de la agricultura colombiana en el escenario mundial a partir de las tierras y recursos disponibles. La propuesta descansa en la lógica de las cadenas productivas y propone volcar el desarrollo agrario hacia las tierras de la Orinoquia, con el aprovechamiento de los 25 millones de hectáreas disponibles en sus ecosistemas, su riqueza fluvial y su extensa frontera.

La estrategia productiva se desarrolla en las cadenas avícola y porcícola, con productos como el maíz, el plátano, la yuca, los frutales, el caucho, la ganadería y la palma, y estima que para implementarla “se requiere contar con paz, seguridad, infraestructura y con políticas económica y sectorial apropiadas” [Holguín 2001, 29], caso en el cual no hay una estrategia clara para resolver el conflicto actual.

Misión Paz estima que el tema de la tierra se superó y considera que los sujetos de su estrategia deben reunir las características gerenciales requeridas para competir en el contexto mundial, situación en la que al campesinado sólo se le vinculará si reúne estas condiciones y se asocia bajo el comando de los gremios. En el contexto general de Misión Paz, el campesinado juega entre ser productor vinculado a las cadenas y ser trabajador asalariado de las empresas rurales.

Agrovisión 2025 y Misión Paz son estrategias eminentemente productivistas y eficientistas. Se concentran en el crecimiento del sector agropecuario y de la agroindustria y analizan los factores que permiten una óptima utilización de los recursos, la tecnología, la localización de la actividad y las oportunidades del mercado internacional. Promueven la integración de actividades a través de las cadenas productivas, *clusters* y alianzas

estratégicas como elementos centrales hacia donde debe tender el sector. Para estas visiones, la tierra es un recurso más, tanto o menos estratégico que el acceso a la información, el crédito o los paquetes tecnológicos; el acceso a la tierra, en esta perspectiva, es clave, especialmente para definir contratos claros y estables, no para que el campesinado pueda acceder a su propiedad. Son visiones en pro de la modernización del sector agropecuario, que encuentran como único sujeto de su realización al “empresario” [Forero y Ezpeleta 2002].

Algunas evaluaciones sobre el desempeño de las alianzas productivas y las cadenas muestran que se han presentado problemas de estancamiento por desencuentros institucionales entre productores primarios e industria y por una “alta cuota de productores y empresarios no integrados en los gremios convocados por el gobierno” [Rojas 2002, 191]. Anotan que su diseño requiere de medidas para aprovechar el potencial de los pequeños productores y condiciones de acceso a la tierra para habilitar a los nuevos, si se quiere que la cooperación sea efectiva¹⁷.

El enfoque de la nueva ruralidad, que define el ámbito de lo rural como el territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, se preocupa por construir la “competitividad social” y la “economía del territorio” a partir de las redefiniciones que hace del ámbito rural, de la acción de la política y de la creación de una nueva institucionalidad [Echeverry y Ribero 2002]. En este enfoque, priman las relaciones establecidas entre la amplia diversidad de sectores económicos presentes en el campo y que definen las relaciones funcionales entre el campo y la ciudad.

El enfoque tiende a revalorizar lo rural desde una propuesta analítica que integra desarrollos conceptuales y políticos en torno al territorio, la potenciación de la gestión, la generación de nuevos debates, el establecimiento de factores que incidan en nuevas oportunidades. Además, incorporan lo rural a una canasta de actividades multisectoriales que contradicen los enfoques agraristas.

La nueva ruralidad ve entonces el “espacio rural” como el ámbito de la actividad económica y por tanto le asigna funciones económicas, ambientales

17 Vale la pena resaltar la evaluación de la Contraloría en la que se dice que los análisis de contraste entre la situación de las economías campesinas y la promoción de las políticas de agricultura comercial “señalan que programas como el ICR, el crédito, la investigación y el desarrollo tecnológico vienen siendo apropiados y concentrados por el sector de la economía agroempresarial, lo cual deriva en una profundización de la brecha del desarrollo sectorial” [Contraloría 2002b, 48].

y sociales tendientes al crecimiento del sector, la producción de bienes comercializables, el desarrollo de mercados, la conservación de recursos, el desarrollo de capital social, la vida comunitaria y los valores democráticos y culturales [Piñeiro 2001].

Este enfoque tiene la particularidad de trabajar sobre categorías pero no sobre actores, de tal manera que no se encuentra una valoración clara de las economías campesinas, si bien en algunas de sus exponentes se desarrolla el reconocimiento de la pluralidad de actores y de unas relaciones entre ellos no exentas de conflicto [Pérez Edelmira].

Jesús Antonio Bejarano se acercó a este enfoque en el último tiempo. Llegó a cuestionar incluso el concepto de lo rural, argumentado que era guiado por una vieja visión a la que se le acomodaban hechos nuevos sobre la base de los esquemas clásicos del desarrollo. El concepto renovado que proponía subordina lo rural a los usos ambientales y urbanos y deja sin definir los roles para los sujetos allí presentes, en particular, para el campesinado. De esta manera, propone un concepto de lo rural sin sujetos [Bejarano 1998].

Este cambio no deja de ser curioso pues diez años atrás, en la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, que Bejarano coordinó, se decía que al contrastar las características generalmente asignadas a las economías campesinas con las realidades presentes, “es fácil ver no sólo que éstas son extremadamente dinámicas, sino que también a menudo no se corresponden, en forma homogénea, ni con las características abstractas asignadas a las unidades de producción, ni con las asignadas a la fuerza de trabajo” [Minagricultura y DNP 1990, 335].

De hecho, para la Misión, la economía campesina es más dinámica que la empresarial por la adopción que hace de los cambios técnicos, los aumentos en productividad y la capacidad de integración al mercado.

El enfoque de la “nueva ruralidad” insiste bastante en la importancia de los ingresos extraprediales como indicativo de los cambios estructurales promovidos en el campo por la irrupción de nuevas actividades y sectores productivos. Este punto ya se discutió, pero vale la pena recalcar la evidencia estadística y analítica que presenta una lectura distinta de la conformación del ingreso del campesinado.

Según Arango, el DNP afirma en la evaluación de la Fase I del DRI, cuando se refiere a los distritos de Lorica y Sincelejo, que,

la escasa disponibilidad de tierra impide un ingreso agropecuario suficiente, así se produzca con un buen grado de eficacia, haciendo que el campesinado deba depender de la venta de jornales, artesanías y pequeños negocios. Esto

incapacita al campesino para convertirse en pequeño productor con características empresariales [Arango 1987, 17].

Forero insiste en que la tierra insuficiente no permite emplear toda la mano de obra familiar y que por esta razón el campesinado debe migrar u ocuparse en otras actividades. Al considerar las dimensiones empresarial, económica, productiva, etcétera, en las que está inmerso el campesinado, propone tener presentes los siguientes elementos analíticos que evitan miradas en una sola dirección: el tipo de acceso a la tierra, la mano de obra en la unidad de producción, el destino de la producción, el grado de monetización de los insumos, los niveles de dependencia, el tipo de productos generados y la dependencia de actividades extraprediales.

Analiza la dinámica económico-empresarial desde la perspectiva de servir de base al objetivo de contribuir a la reproducción de la familia. Eso implica evaluar los ingresos monetarios y no monetarios y la capacidad de generar excedentes económicos, visión que contrasta con la del empresario eficiente en los escenarios internacionales.

Las dificultades para aplicar la mano de obra disponible también se han asociado al modelos tecnológico. González y Jaramillo argumentan que “el bajo aprovechamiento de la mano de obra está asociado al modelo tecnológico difundido por la Revolución Verde, pero también al uso ineficiente de la tierra” [AÑO, 10], especialmente, en ganadería extensiva. Argumentan que los limitados recursos dirigidos a apoyar al sector campesino tuvieron gran impacto en el aumento de su productividad, sugiriendo políticas orientadas al aumento de la participación campesina en productos de exportación.

A finales de 2002, se comentó el trabajo de Oscar Marulanda, *Labranza de paz* cuya concepción bastante convencional del campesinado contrasta con los trabajos reseñados y lo presentado en este documento. En su propuesta de organización de la producción, Marulanda argumenta que,

la absorción del campesinado en este proceso debe estar condicionada a que su fuerza de trabajo y demás recursos con que cuente o los que se provea, esté articulada a formas modernas de organización de la producción, tales que superen las formas tradicionales de la economía campesina, entre otras, buscando transformar el estatus de “labriego campesino” al estatus de “campesino empresario”, allí donde ello sea posible [Marulanda 2002, LI].

Esta concepción no es extraña, cuando el propósito del libro es interlocutar con el sector privado empresarial, especialmente, el agropecuario y agroindustrial. Curiosamente, no pide la modernización de los terratenientes,

pues estima que ella, esa modernización, debe satisfacer reivindicaciones históricas del campesinado.

La anticuada y poco rigurosa visión de Marulanda sobre el campesinado contrasta con los análisis de la modernización de sus procesos productivos, la monetización de sus actividades y su disputa por derechos ciudadanos, visión que hace poco creíble y factible su propuesta, pues si va dirigida al campesinado, poca sustentación tiene al no comprender al sujeto de su acción.

Se publicó también el libro de Carlos Felipe Jaramillo, que, en una concepción también muy convencional, dice:

Las firmas comerciales y las de productores de economía campesina operan de manera diferente. La agricultura comercial utiliza tecnología moderna, contrata mano de obra asalariada y vende toda su producción en los mercados formales. En contraste, los productores campesinos obtienen bajos ingresos, aplican técnicas agrícolas atrasadas y utilizan un parte de su producción para el consumo familiar. Sin embargo, tienden a generar más empleo por hectárea, en parte, debido a los bajos costos de oportunidad de la mano de obra familiar excedentaria [Jaramillo 2002, 41]¹⁸.

Lo atractivo del trabajo de Jaramillo es que su desconocimiento sobre las economías campesinas es un excelente argumento para demostrar la fragilidad de andamiajes similares para explicar y actuar sobre la economía y la sociedad rural. Lo preocupante es que el imaginario que ayuda a recrear sobre el campesinado es un insumo más sobre el que se construye la ineficacia de las políticas económicas para resolver los problemas del campo.

Entre otros, el trabajo regional de Ramírez, Prada y Useche elaborado para el CEGA muestra para la región del Magdalena Medio que en las economías campesinas el 25% del trabajo se contrata de manera permanente; que la relación ingresos/costos para los poseedores de menos de una hectárea es de 1,66, de modo que se valora el trabajo familiar a precio de jornal, frente a una relación de 2,07 para las fincas mayores de 500 hectáreas; que el 22,46% del quintil 1 tiene cuentas de ahorro y el 35% de los hogares se desempeña en labores agrícolas especializadas, datos que son del 64,5% y del 60% del quintil 5 [Ramírez *et. al.* 2000]. ¿Algo diferente a las relaciones urbanas?

El estudio también concluye, como Arango y Forero, que los hogares se encontrarían en mejor situación si pudieran concentrar la fuente principal de ingreso y no tuvieran que salir a captar otros fuera de la parcela y encuentra

18 En su trabajo de 1994, Jaramillo tiene el mismo enfoque sobre las economías campesinas.

que la condición de especialización está afectada principalmente por la posesión de activos, entre ellos, el tamaño del predio y el acceso al crédito²⁹.

Los análisis sobre economías campesinas son complementados por estudios de carácter sociológico, histórico y político que miran su desarrollo en una perspectiva más allá de la economía.

Es importante la contribución de Jaime Eduardo Jaramillo con su trabajo continuado de reflexión teórica desde la sociología, apoyado en estudios de campo [1987]. En relación con la teoría sociológica, se esforzó por presentar los momentos más significativos en la formulación de esquemas teóricos de la sociología rural, que piensa los problemas de las sociedades tradicionales. Completó estos estudios con el análisis sobre la persistencia y creciente diferenciación de la población campesina no absorbida por las grandes y medianas unidades, excéntrica para los modelos de desarrollo y generadora de dinámicas hondamente conflictivas que, según su entender, desbordan los parámetros normales de dichos modelos.

Para Jaramillo, los cambios socioculturales de la población campesina suponen un proceso de “urbanización sociológica” y de “revolución de expectativas”, una población más educada, más consciente, más informada y que demande más del Estado, de la que surgen estructuras organizativas más modernas y cambios en las lealtades y actitudes [Jaramillo 1988].

En el tránsito que hace de la economía campesina a la sociedad rural, el autor rompe con la concepción que coloca más énfasis en la unidad productiva que en los sujetos sociales y se interesa por el papel activo y proyectivo de la esfera política. De ella estudia la dinámica generada por el nuevo régimen municipal que debiera desembocar en la ampliación de la vida cívica de las comunidades, el momento interno y externo de las economías y sociedades campesinas y la diferenciación ascendente y descendente de la población en sus formas de evolución y marco relacional de las economías, las sociedades y la cultura campesina.

El *Seminario Viabilidad y Reconstrucción de la Sociedad Rural Colombiana* (ILSA) plantea un asunto preciso y sencillo: el problema central del campo colombiano es su incapacidad para involucrar en condiciones de igualdad de derechos y bienestar a todas y todos los sujetos que lo habitan. En particular, se refiere a la discriminación negativa del campesinado que se traduce en

19 “Las imperfecciones de los mercados de factores y las desigualdades en la propiedad de los activos surgen entonces como barreras para una mayor especialización” [Ramírez *et. al.* 2000, 43]. Igualmente, muestran que los niveles de gasto no monetario son del 13,1% en el quintil 1, 6,69 en el 2, 9,06 en el 4 y 5,12% en el quintil 5.



una fuerte falla de reconocimiento, punto de partida para la negación de políticas redistributivas en su favor.

En los *Cuadernos Tierra y Justicia* [ILSA 2002], que consignan conclusiones de este seminario, se argumenta que las propuestas de carácter productivista pueden, efectivamente, llegar a aumentar el producto sectorial, pero que ello no es garantía de mayor democracia y bienestar en el campo y, mucho menos, garantía de la resolución de la pobreza y de los conflictos sociales y políticos del país.

Sobre un análisis de la dinámica de la economía colombiana [Sánchez 2002], en particular de las limitaciones de la economía urbana, el Seminario muestra la imposibilidad, bajo el actual esquema de desarrollo, de generar empleo suficiente y de incluir en condiciones de equidad y justicia a la población desplazada del campo, por razones políticas y por los esquemas productivistas del desarrollo.

La opción planteada es entonces adelantar una fuerte política de reconocimiento que permita a la sociedad colombiana valorar el rol económico, social y político del campesinado, su derecho a tener derechos²⁰. A partir de esa política se resolvería la falla de reconocimiento y se avalarían las políticas conducentes a permitirle al campesino el acceso a los recursos, en particular, a la tierra [Fajardo 2002].

En la lógica del Seminario, el futuro de las economías campesinas en condiciones de equidad, justicia y democracia está ligado a la resolución de estas dos fallas, de reconocimiento y redistribución. De no ser así, es imprevisible el futuro de las sociedades campesinas y del país, dada la fuerza del conflicto social y político.

Los puntos de énfasis del Seminario marcan una distancia política con otras propuestas generadas en ámbitos académicos y tecnocráticos al hacer un reconocimiento explícito del sujeto campesino –mujeres y hombres– en las distintas dimensiones en las que se mueve ese sujeto y en las relaciones que establece con los otros actores del campo y del país. Privilegia un enfoque del proceso político, tan escaso en los análisis productivistas en los que no hay ni actores, ni Estado, ni conflictos.

El Seminario tampoco se regodea en el análisis de la pobreza como la característica del campesinado y cuestiona seriamente los parámetros sobre los que ella se mide y dimensiona. Si bien reconoce su importancia (considera que la

20 En la perspectiva desarrollada en Ramírez [2001]. Véase también Salgado y Prada [2000], en donde los autores leen en el análisis de la protesta campesina la reivindicación y exigibilidad de derechos.



pobreza es culpable de la miseria de cientos de personas en el campo), comparte con Ellen Wilson que “la pobreza es compleja y sus soluciones descansan en sus causas, lo cual varía de lugar a lugar. Solamente cuando estas causas sean examinadas, podrán desarrollarse soluciones” [2002, 3].

CONCLUSIÓN

Este ensayo se propuso presentar un panorama de las principales concepciones sobre las economías campesinas, sin pretender agotar la producción de un amplio grupo de investigadoras e investigadores de la academia.

Lo que se observa en la revisión es una producción académica poco extensa en el tema de las economías campesinas y que muchas de las individualidades que la abordan se inscriben en las tendencias analíticas señaladas. La producción sobre la cuestión agropecuaria es amplia pero no siempre explícita en el tema mencionado, caso en el que muchos de estos trabajos no se referencian.

Esta actitud analítica proviene del tipo de paradigmas y enfoques que han hecho carrera en las discusiones sobre el desarrollo económico. En ellos, tanto la agricultura como el campesinado se desvalorizan.

Al trabajar sobre autores que han hecho trabajos de campo continuados y rigurosos, se demuestra que la concepción convencional sobre el campesinado es bastante equivocada, fundamentada en paradigmas y no en estudios sustentados.

El contraste entre la segunda parte (el desarrollo de las economías campesinas) y la tercera (productivistas *versus* campesinólogos) permite concluir algo insólito: tanto las concepciones como las políticas sobre el desarrollo rural que emergen del gobierno no comprenden la problemática campesina y legislan sin conocimiento de causa. En esta situación ha influido notoriamente un tipo de academia que abandonó el estudio del campesinado y definió, por cuenta de su vieja formación y de los procesos globales del desarrollo, que un amplio sector de población del campo no es útil en la acumulación contemporánea. Es una extraña metástasis de la vieja escuela y de las exigencias de un tipo de globalización que prima en el mundo de los negocios, metástasis que se traduce para la academia en términos de eficiencia, productividad y espíritu empresarial.

La otra característica de estas tendencias productivistas es que anulan la presencia de sujetos y actores y la sustituyen por conceptos y nociones absolutas. No hay campesinado, inversionistas, rentistas, terratenientes, ganaderos, agricultores, trabajadores agrícolas, mujeres; hay empresarios. No



hay Estado, ni guerrilla, ni paramilitares, ni relaciones de poder; sólo relaciones de mercado. Por consiguiente, no hay derechos ni hay conflictos. La idea y métrica del desarrollo no pasa entonces ahora por la asignación de recursos para el bienestar de la población sino por la selección natural que los distribuye en las dinámicas globales. Mientras buena parte de la academia y la tecnocracia se regodea en estos circuitos, los conflictos sociales se incrementan.

Este documento también recoge argumentaciones alternas al enfoque productivista, centradas en el análisis del territorio y en dimensiones espaciales pero dependientes en extremo de relaciones institucionales y de mercado, desafortunadamente discriminadoras del rol del campesinado.

Termina esta reflexión con el enfoque dado por el Seminario de ILSA que reivindica al campesinado como actor del desarrollo sobre la base de lo que ha sido el fortalecimiento de sus capacidades como productor y sostén del sistema agroalimentario nacional y del derecho que le cabe a tener derechos como miembro de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANGO, MARIANO *et. al.* 1991. *Una nueva visión de la economía campesina colombiana*, Centro de Investigaciones Económicas CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.
- , y ALONSO CARDONA. 1987. *Economía campesina y políticas agrarias en Colombia. Una evaluación del Programa DRI*, Centro de Investigaciones Económicas CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.
- BEJARANO, JESÚS ANTONIO. 1998. "El concepto de lo rural: ¿qué hay de nuevo?", SAC, *Revista Nacional de Agricultura*, 922-923, Bogotá.
- BERDAGUÉ, JULIO *et. al.* 2001. "La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas", Echevarría, Rubén (editor), *Desarrollo de las economías rurales*", BID, Washington.
- BERNAL, FERNANDO (editor).1990. *El campesinado contemporáneo: cambios recientes en los países andinos*, Cerec, TM Editores, Bogotá.
- BUSTAMANTE, JORGE (compilador). 1987. *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Minagricultura, Fondo DRI, Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2002a. *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al estado social de derecho*, Luis Jorge Garay, director académico, CGR, Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2002b. *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*", CGR, Bogotá.
- CORRALES, ELCY. 2002. *Sostenibilidad agropecuaria y sistemas de producción campesinos*, Cuadernos Tierra y Justicia 5, ILSA, Bogotá.
- DE JANVRY, ALAIN *et. al.* 1991. *Campesinos y desarrollo en América latina. Proceso global – el DRI en Colombia*, TM Editores, DRI, Bogotá.
- DÍAZ, DORA ISABEL. 2002. *Situación de la mujer rural en Colombia. Perspectiva de género*, Cuadernos Tierra y Justicia 9, ILSA, Bogotá.
- ECHENIQUE, JORGE. 1987. "Algunas reflexiones sobre el programa DRI". Bustamante, Jorge (compilador), *Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural*, Minagricultura, Fondo DRI, Bogotá.
- ECHEVERRI, RAFAEL Y MARÍA DEL PILAR RIBEIRO. 2002. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, IICA, Misión Rural, Costa Rica.
- FAJARDO, DARÍO. 2002. *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*, Cuadernos de Tierra y Justicia 1, ILSA, Bogotá.
- FORERO, JAIME. 1990. *Evaluación general del Programa de Desarrollo Rural Integrado –DRI– en Colombia*, Universidad Javeriana, Ministerio de Agricultura, 1, Bogotá.

- , 1999. *Economía y sociedad rural en los Andes colombianos*, Instituto de Estudios Rurales, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Universidad Javeriana, Bogotá.
- , 2002. *La economía campesina colombiana 1990 – 2001*, Cuadernos Tierra y Justicia 2, ILSA, Bogotá.
- FORERO, JAIME *et al.* 2002. *Sistemas de producción rurales en la región Andina colombiana. Análisis de su viabilidad económica, ambiental y cultural*, IER, Universidad Javeriana y Colciencias, Bogotá.
- , Y SORNE EZPELETA. 2002. “Academia y política agraria 1990-2002”, Seminario Viabilidad y Reconstrucción del sector rural colombiano, ILSA, Bogotá. Borrador.
- GARCÍA, ANTONIO. 1982. “El nuevo problema agrario en América Latina”, *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, 5, 1, Bogotá.
- GONZÁLEZ, CLARA Y CARLOS JARAMILLO (compiladores). AÑO. *Competitividad sin pobreza. Estudios para el desarrollo del campo en Colombia*, DNP, Fonade, TM Editores, Bogotá. Prólogo.
- GONZÁLEZ, JUAN MANUEL. 2001. “Una aproximación al estudio de la transformación ecológica del paisaje rural colombiano 1850-1990”, Germán Palacio, editor, *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1950-1995*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- HOLGUÍN, GERMÁN. 2001. *Misión Paz. Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia*, Universidad Icesi, Cali.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SERVICIOS LEGALES ALTERNATIVOS ILSA. 2002. *Cuadernos Tierra y Justicia*, colección de 10 números, ILSA, Bogotá.
- JARAMILLO, CARLOS FELIPE. 1994. *Apertura, crisis y recuperación. La agricultura colombiana entre 1990 y 1994*, Fonade, TM Editores, Bogotá.
- , 2002. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*, Banco de la República, FCE, Bogotá.
- JARAMILLO, JAIME EDUARDO. 1987. *Tipologías polares, sociedad tradicional y campesinado*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- , 1988. *Estado, sociedad y campesinos*, TM Editores, Bogotá.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Editorial Norma, Bogotá.
- LEGRAND, CATHERINE. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- LEIBOVICH, JOSÉ. 1991. "Apertura en la agricultura comercial: sin remedio", *Revista Estrategia Económica y Financiera*, 159, Bogotá.
- LEÓN, MAGDALENA (compiladora). 1980. *Mujer y capitalismo agrario*, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población ACEP, Bogotá.
- LEÓN, MAGDALENA Y CARMEN DIANA DEERE. 1986. *La mujer y la política agraria en América Latina*, Siglo XXI Editores y ACEP, Bogotá.
- MACHADO, ABSALÓN *et. al.* 1993. *Democracia con campesinos o campesinos sin democracia*", Minagricultura, IICA, Universidad del Valle, Bogotá.
- MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL, UNIVERSIDAD JAVERIANA. 1996. "Enfoques conceptuales y operativos del DRI en Colombia en sus 20 años", *Fondo DRI. 20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas*, Fondo DRI, Minagricultura, Bogotá.
- MARULANDA, OSCAR. 2002. *Labranza de paz. Producción sostenible en el campo para la reconstrucción de la economía rural*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- MEERTENS, DONNY. 2000. *Ensayos sobre tierra, violencia y género*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA. 2001. *Agrovisión Colombia 2025*, Presidencia de la República, Minagricultura, Bogotá.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1990. *El desarrollo agropecuario en Colombia. Informe final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, tomo I, Bogotá.
- MÚNERA, LEOPOLDO. 1998. *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968-1988*, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Cerec, Bogotá.
- OCAMPO, JOSÉ A. Y SANTIAGO PERRY. 1995. *El giro de la política agropecuaria*, TM Editores, Fonade, DNP, Bogotá.
- OSPINA, ROSA. 1998. *Para empoderar a las mujeres rurales*, Misión Rural, 9, IICA, Tercer Mundo, Bogotá.
- PÉREZ, EDELMIRA. 2002. "Lo rural y la nueva ruralidad", Pérez, E. y Sumpsi, J. (coordinadores), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España y Aeci, Madrid.
- PIÑEIRO, MARTÍN. 2001. "Importancia del sector agroalimentario", Echevarría, Rubén (editor), *Desarrollo de las economías rurales*, BID, Washington.
- PINSTRUP-ANDERSEN PER Y JULIE BABINARD. 2001. "Alimentación, agricultura y recursos naturales en el año 2020", Echevarría, Rubén (editor), "Desarrollo de las economías rurales", BID, Washington.

- PINSTRUP-ANDERSEN, PER *et. al.* 2002. "Seguridad alimentaria global. Una revisión de los desafíos", IFPRI, *La agenda inconclusa. Perspectivas para superar el hambre, la pobreza y la degradación ambiental*, Washington.
- RAMÍREZ, MARÍA CLEMENCIA. 2001. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Icanh, Colciencias, Bogotá.
- ROJAS, JOSÉ Y CASTILLO, LUIS CARLOS. 1991. *Poder local y recomposición campesina*, Fondo DRI-CIDSE, Univalle, Cali.
- ROJAS, MANUEL. 2002. "Alianzas productivas como instrumento de desarrollo rural en Colombia", Edelmira Pérez y José Sumpsi (coordinadores), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España y Aeci, Madrid.
- ROMERO, MAURICIO. 2002. "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia", *Revista Política y Sociedad*, 39, 1, Madrid, España.
- RUBIO, BLANCA. 1996. "Campesinos y globalización: reflexiones de fin de siglo", *Revista Comercio Exterior*, 46, 8, México.
- . 2000. "Los campesinos latinoamericanos frente al nuevo milenio", *Revista Comercio Exterior*, 50, 3, México.
- RUBIO, ROCÍO. 2002. *Actores políticos frente al agro colombiano*, Cuadernos Tierra y Justicia 8, ILSA, Bogotá.
- SALGADO, CARLOS. 2002. *Los campesinos imaginados*, Cuadernos de Tierra y Justicia 6, ILSA, Bogotá.
- Y ESMERALDA PRADA. 2000. *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*, Cinep, Bogotá.
- SÁNCHEZ, JAIRO. 2002. *La crisis estructural y el sector rural*, Cuadernos Tierra y Justicia 3, ILSA, Bogotá.
- WILSON, ELLEN. 2002. "Hambruna y pobreza en el siglo 21", Pinstrup-Andersen y Pandya-Lorch, *La agenda inconclusa. Perspectivas para superar el hambre, la pobreza y la degradación ambiental*. IFPRI, Washington.

COLONIZACIÓN Y ACADEMIA ESTUDIOS E INCIDENCIA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Absalón Machado C.

*Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia*

INTRODUCCIÓN



La ocupación del territorio no ha constituido un proyecto estatal de largo plazo ni una estrategia geopolítica definida; ha sido el resultado de formas de apropiación privadas del territorio en las que incidieron los ciclos del comercio exterior de materias primas agropecuarias y la dinámica de la economía nacional. Se dio un proceso no planificado, la mayor parte espontáneo, pues sólo después de la segunda mitad del siglo veinte el Estado intervino con una colonización dirigida por la Caja Agraria y el Incora, que buscaba poner orden y orientar la colonización espontánea. El Estado iba detrás de los problemas para solucionarlos, cuando ellos ya habían desbordado su capacidad de gestión y manejo.

La política agraria estimuló directa o indirectamente la expansión de la frontera, sin que hubiera suficiente atención estatal. Lo hizo en lugar de propiciar una mejor distribución de los recursos dentro de la frontera de modo que se evitara la gran destrucción de recursos derivada de la colonización, el desborde de los conflictos, la irracional explotación del suelo y la gestación de movimientos y protestas contra el Estado.

La frontera se ha expandido y mientras tanto el Estado conserva su tamaño, de modo que otros agentes han tomado tempranamente el control de los territorios; la acción estatal tardía ha sido ineficaz para ordenar los procesos y regular los conflictos. También es claro que la sociedad colombiana y el Estado le han dado una valoración marginal a las áreas periféricas y por

ello la colonización es una clara manifestación de la exclusión de campesinos y colonos.

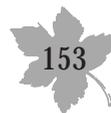
El mecanismo más importante de expansión de la frontera ha sido la construcción de vías. Detrás de ellas van los colonos en procura de nuevos horizontes, aquellos que la estructura agraria del interior y las áreas urbanas industrializadas les han negado. Por las vías camina una ganadería extensiva que invade áreas no aptas para esa actividad y que amenaza seriamente los equilibrios ecológicos y la biodiversidad.

La colonización se caracteriza por un monumental desorden atribuido a la ausencia del Estado, su inoportunidad y las inadecuadas formas de intervención. El resultado de ello es una destrucción enorme de los recursos naturales, la ocupación de zonas de reserva y de sistemas agroecológicos frágiles, los conflictos entre actores sociales y los de carácter étnico, o entre colonos y campesinos con el Estado. Y en el fondo, el cuestionamiento al modelo de desarrollo, que se expresa en la existencia de grupos subversivos que combaten el orden existente.

La colonización ha tenido muchas variantes y en cada zona se dan peculiaridades imposibles de generalizar. Una es la situación del Urabá y otra, la del Catatumbo y el piedemonte llanero del norte. La experiencia del Magdalena Medio es distinta a las anteriores y también es diferente la de la Amazonia. Pero existen también elementos comunes: el despojo de los colonos por los terratenientes y comerciantes, la expulsión de población de las áreas que se consolidan en el proceso, los conflictos entre actores, el permanente avance hacia el interior de la selva y la tala de bosques, el aislamiento y las carencias, entre otros.

Con la violencia partidista y el bandolerismo de los años cincuenta y comienzos de los sesenta del siglo pasado, se dio otra dinámica común: la migración acelerada hacia la frontera. Luego vino el repunte de la colonización y de las violencias con la introducción de los cultivos ilícitos, el narcotráfico y la guerrilla a partir de 1980, en casi todas las zonas. Y desde mediados de los ochenta, irrumpió el paramilitarismo en estas áreas y trajo consecuencias nefastas con la violencia, la violación de los derechos humanos, la apropiación privada de territorios, el desplazamiento forzado y la deslegitimación del Estado, entre otras.

Hay varios momentos históricos en la colonización: primero, una ola de migraciones de regiones vecinas, de minifundio o latifundio; luego, otra ola de migrantes que llegan de zonas más alejadas y también de áreas vecinas; en un tercer momento, la población empieza a moverse dentro del mismo territorio colonizado y aparecen factores de expulsión de la población que llegó



en el primero y en el segundo momento (compraventas, violencia, agotamiento de suelos, ansias de aventura y de nuevas posesiones). En el cuarto momento se estabilizan los asentamientos humanos y el territorio se incorpora casi plenamente a la economía y a los mercados y tiende a desaparecer como zona de colonización.

Desde el punto de vista de las políticas, la colonización siempre se ha considerado como un sustituto de la reforma agraria. Así lo demuestran las cifras de asignación de tierras así lo demuestran. Por ello extraña que el Estado no haya tenido una política de colonización planeada y con una visión apropiada de ocupación del espacio en términos de uso de los recursos y de dominio territorial. Muchos de los analistas de este tema insisten en decir que en las dinámicas de colonización se reproduce la estructura agraria de las zonas del interior y que, por tanto, en lugar de resolverse, el problema agrario se extiende con las mismas características a otras zonas donde el Estado es incapaz de manejar el problema.

Los trabajos más recientes giran alrededor del conflicto generado con la presencia de actores armados, de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, que configuran un cuadro complejo en el que lo militar y lo político constituyen el eje de la problemática de las zonas de frontera. El Cinep ya tenía estudios orientados a relacionar los procesos de poblamiento, cohesión social y violencia en las zonas de frontera, pero no se referían de manera específica a los temas narcotráfico-cultivos ilícitos-desarrollo rural, ni al conflicto en sí mismo, que se vinculan de manera muy estrecha con la colonización.

Los estudios sobre la colonización y las zonas de colonización en Colombia se pueden agrupar a partir de diversos criterios. Aquí los clasificamos en tres grandes grupos permeados por la historia, la etnografía, la antropología, la sociología, la geografía y la economía, entre otras disciplinas. El primer grupo se compone de los estudios que describen y analizan la colonización y la ocupación del espacio, con sus actores y conflictos propios; el segundo, por los que se centran en los procesos más contemporáneos en los que las preocupaciones de la academia son el desarrollo territorial, la formación de ciudadanía, el reconocimiento y formación de actores, las relaciones del Estado y la sociedad con las regiones colonizadas y la cultura. El tercer grupo, que nombramos como *de colonización y relaciones urbano-rurales*, a falta de una mejor denominación, reúne aquellas investigaciones sobre la conformación de espacios urbanos y hábitats a partir de la apropiación de tierras rurales.

Al final del documento hay una breve reflexión sobre las políticas y el papel de la academia en su diseño.

2. CONTEXTO INTERNACIONAL

La discusión sobre la colonización en Colombia en las dos últimas décadas se inscribe en los debates internacionales sobre el medio ambiente, la preservación y desarrollo de la biodiversidad y el control sobre la producción y el consumo de drogas psicotrópicas. Las preocupaciones sobre el manejo de los recursos naturales son de vieja data, pero fue en la década de los ochenta cuando diversos países y organizaciones internacionales empezaron a mostrar una preocupación más universal sobre el tema. Miraron en particular la destrucción de la Amazonia y de otras regiones ricas en recursos naturales, ocasionada por el avance de las migraciones, y las consecuencias de las políticas gubernamentales permisivas.

En la Cumbre de Río en 1992, la mayoría de los países se comprometieron a adoptar políticas y acciones para contener la gran destrucción de recursos naturales y la contaminación del ambiente. A esta Cumbre la precedieron preocupaciones que se planteaban lo que ello significaba en términos de conservación de la biodiversidad en el mundo, de manera que hubo varias reuniones internacionales que concluyeron en las cumbres de Cartagena y de Canadá a fines de los noventa, cuando se adoptó un protocolo sobre biodiversidad que intenta normar algunos aspectos del manejo del patrimonio biótico y de los riesgos del comercio de productos transgénicos. Varias cumbres y conferencias internacionales continúan discutiendo estos temas mientras la colonización sigue avanzando en los países latinoamericanos que todavía tienen fronteras abiertas.

Con la introducción de la coca y la amapola en los países andinos, la comunidad internacional, en particular Estados Unidos, empezó a preocuparse continuamente desde los años ochenta por el aumento del consumo y la producción. Las zonas de colonización son precisamente aquellas donde estos cultivos ilícitos han echado raíces y eso ha abierto el campo a políticas internacionales de interdicción y represión de la producción. Eso se ha traducido en la ampliación de las zonas periféricas donde estos productos se desarrollan y en conflictos con sus pobladores por la aplicación de esas políticas.

La colonización resulta así ligada a preocupaciones internacionales que se mantienen y será objeto de una continua atención por parte de gobiernos nacionales y extranjeros, así como de organismos internacionales. Las políticas de fumigación de los cultivos ilícitos hacen parte de concepciones sobre el problema de esos cultivos y sus relaciones con el conflicto político del país, que provienen en buena parte de Estados Unidos. Esto ha llevado a internacionalizar el conflicto colombiano y a ver el tema de los ilícitos en

un horizonte más allá de las fronteras nacionales, relacionado cada vez más con el tema de la seguridad de la región que circunda a Colombia.

3. COLONIZACIÓN Y OCUPACIÓN DEL ESPACIO

3.1 Estudios amazónicos

En las últimas décadas, la Amazonia preocupa en forma creciente a los académicos de diferentes disciplinas, tal vez por ser una zona estratégica dada su dotación de recursos naturales, su biodiversidad y el reconocimiento de las culturas indígenas. Esta atención obedece también a la relevancia del tema ambiental, a la disponibilidad de recursos y de fondos especializados para realizar estudios y proyectos ambientales y quizás al interés de los científicos por descubrir las riquezas que esconde este vasto territorio de Colombia. La Amazonia es un laboratorio de estudio para casi todas las disciplinas del saber, muy en particular para las ciencias naturales y sociales.

Existen al menos tres ensayos, pertinentes para este documento, que recogen buena parte de la producción académica sobre la Amazonia.

Uno de los ensayos es de Fernando Cubides quien dice que el primer trabajo sistemático e interdisciplinario sobre la región, publicado en 1979, es el de Proradam, quien hace énfasis en la restitución cartográfica y en la descripción y representación de sus recursos naturales, al tiempo que tiene una visión apenas subsidiaria de lo social. No obstante esto último, dice Cubides, es un estudio pionero [Cubides 1979].

El segundo hito que destaca Cubides es el “Primer encuentro nacional de investigadores de la Amazonia colombiana”, realizado en Florencia en 1985. En él, los problemas socioeconómicos y culturales recibieron mayor atención analítica y se reconoció la necesidad de tener enfoques más integrales e interdisciplinarios. El tercer hito en la problemática social, según Cubides, lo componen las movilizaciones campesinas de 1996 contra los programas de erradicación de cultivos ilícitos. Ellas hacen visible un sector de la sociedad regional y a la vez crean una demanda por conocimiento.

En este ensayo se destaca que la investigación antropológica se ha centrado en la descripción y la interpretación de las culturas indígenas, en tanto que la sociología y el análisis político se han ocupado de los ritmos y características de la colonización. Inicialmente se hizo un análisis panorámico, sin suficientes estadísticas ni confiabilidad, pero el ritmo del poblamiento condujo a un análisis más diferenciado e interdisciplinario, que aparece en 1985. En él cambian la temática y los enfoques metodológicos

y surgen las historias subregionales [Artunduaga 1984], se da cuenta de nuevos actores y procesos y se muestra que la guerrilla se convierte en un factor real de poder y que se propaga la coca.

En esta nueva tendencia, la colonización ya no puede describirse como la expansión de la economía campesina; el control territorial que dirige la colonización aparece en el panorama como un hecho protuberante, “Todo lo cual implica la adopción de nuevos instrumentos de análisis y el empleo de fuentes de información alternas a las institucionales y a sus datos agregados, cada vez más distantes de las cifras reales” [Cubides 1999, 211].

Alfredo Molano innova las técnicas de análisis en sus descripciones de las regiones de poblamiento tradicional de la Orinoquia y en las de poblamiento nuevo de la Orinoquia y Amazonia. Aunque su técnica (la entrevista y las historias de vida), dice Cubides, no logra suplir del todo las demandas de información y análisis y de conocimiento especializado, sugiere el paso del protagonista de un proceso a la posición de *actor social*, de personaje representativo de un sector de la sociedad.

Las marchas campesinas de 1996 sacaron a flote la complejidad de las redes sociales ligadas a los cultivos ilícitos y la urgencia de un conocimiento más puntual, que considere la mentalidad de los colonos. Poco se ha logrado, según Cubides, en análisis más complejos, aunque podrían exceptuarse los de María Clemencia Ramírez. Algunos avances se sienten, por ejemplo, en el examen de los actores, que ya supera la visión centrada en los factores objetivos e impersonales, pero eso es insuficiente para dar cuenta del entramado de los procesos y problemas y de la cuantificación de los asentamientos en las zonas de colonización. Además existen carencias notorias en el campo de la analítica de la prospección.

Cuando aparece el tema del control territorial, Cubides señala que “el análisis y discernimiento de las estrategias de los actores armados, válido en sí mismo, no sustituye el análisis de las realidades demográficas y sociales de los sectores más amplios de la sociedad regional” [Cubides, 1999, 219].

Por su parte, Oyuela hace un balance de los estudios antropológicos en el caso de la Amazonia y concluye que el aporte de esta disciplina ha sido marginal en los últimos treinta años y el Estado no ha utilizado sus resultados ni facilitado la divulgación [Oyuela 1999]. Considera que la arqueología y la antropología son las únicas alternativas para confrontar las visiones rígidas de los medioambientalistas y biólogos que siguen ignorando el impacto que la actividad humana ha tenido en la Amazonia en los últimos 10 mil años. Critica en ellos su creencia de que la Amazonia es un medio ambiente prístino y que la actividad humana es un ruido irrelevante para la biodiversidad.

Indica Oyuela que la Amazonia es un área desconocida donde no hay arqueólogos trabajando y que en promedio en los últimos 20 años solo ha existido un proyecto de investigación. Pero advierte que, sin embargo, la arqueología ha hecho preguntas relevantes para la Amazonia y que se destacan algunos trabajos puestos en discusión a escala internacional. Indica que esta región tiene el mayor potencial en el quehacer teórico y práctico de la arqueología del siglo veintiuno.

El tercer trabajo de síntesis es el de María Clemencia Ramírez, quien ahonda en el balance de la historia regional y en las tendencias historiográficas del período 1980-1997 de la Amazonia; María Clemencia destaca las periodizaciones de los procesos de violencia, colonización y economía extractiva y señala que la construcción del espacio social de la Amazonia y su articulación o no al Estado-nación central son nuevas líneas de análisis de las recientes investigaciones [Ramírez 1999].

Identifica 44 trabajos realizados en las siguientes líneas de investigación: 1) forma de ocupación y procesos de colonización, 2) los ciclos de bonanza y depresión, 3) actividades misioneras, 4) construcción social del territorio amazónico y articulación o no de la región con el Estado-nación, 5) proceso de ocupación del territorio y formas de poblamiento, 6) relaciones entre colonizadores y colonizados, imaginarios construidos, acciones y consecuencias; 7) historia y tradición oral en los indígenas y 8) redes comerciales¹.

La reseña de Ramírez muestra la riqueza de los trabajos de investigación realizados sobre la Amazonia desde diversas disciplinas y líneas de trabajo. A ellos se pueden agregar los estudios recientes del Instituto Sinchi sobre el Caquetá y los de María Clemencia Ramírez sobre el Putumayo, que incursionan en la problemática de los actores sociales y de su relación con el Estado, así como en el análisis de la formación de la región.

3.2. Economía extractivista

Domínguez y Gómez [1990] realizan un trabajo historiográfico sobre las economías extractivas en la región del Amazonas, que abarca desde mediados del siglo diecinueve. Su propósito es mostrar que si se quiere planificar el futuro es necesario conocer y entender el pasado: dicen los autores que la característica de esta región desde hace cuatro siglos ha sido la expoliación sin creación. Extranjeros y nacionales han actuado allí como si fuera tierra de nadie, con el objetivo de sacar la riqueza, pero no de estabilizarla ni crearla.

1 En Ramírez [1999] se encuentran las referencias bibliográficas completas en cada línea de investigación.

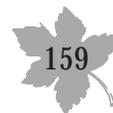
La penetración de asentamientos humanos a los Llanos Orientales y la selva amazónica se produjo a fines del siglo diecinueve y en las primeras décadas del veinte, sobre la base de la explotación, primero, de quinas naturales y después, del caucho. También se hizo a partir de la incorporación de esas regiones al territorio nacional. Allí confluyeron dos clases de fuerza de trabajo: la independiente y la personal enganchada por empresas nacionales y extranjeras. Las comunidades indígenas sirvieron como punta de lanza en la penetración territorial por su adaptación al medio y como fuerza de trabajo explotada en condiciones infrahumanas bajo relaciones de “endeude” (caucho). Surgió una frontera móvil, a donde los indígenas fueron desplazados o donde los exterminaron.

Los autores consideran que la esencia de la economía extractiva es “el flujo de la riqueza para fijarla fuera de la región, mientras que su permanencia y fijación regional son la esencia de la colonización. Es así un proceso que tiende a empobrecer la región, ya que drena los factores productivos que permiten el desarrollo.

El trabajo de estos autores es un referente obligado para quienes estudian las dinámicas originadas en la economía extractiva. Ellos analizan en detalle los ciclos extractivistas en el Amazonas a partir de la explotación de la quina, luego la del caucho y la de otras gomas elásticas, de productos como el oro, la sarrapia, la zarzaparrilla y la tagua. Es un análisis histórico que devela la naturaleza, los conflictos, la situación de los actores sociales y la actitud de los gobiernos sobre la explotación de la frontera. Se sitúa más en el tipo de estudios que aportan conocimiento sobre procesos, que en la formulación de políticas o de propuestas para el Estado.

Las conclusiones básicas del estudio de Domínguez y Gómez son:

1. En calidad de tendencia, existe una incapacidad de revertir a la región la riqueza que ella crea.
2. Colombianos y extranjeros tuvieron un comportamiento similar, guiados por principios ideológicos semejantes (explotación, robo y genocidio aparecen, como por arte de magia, convertidos en civilización, cristianización y defensa de los pueblos “bárbaros”). El Estado promueve este colonialismo interno.
3. El choque cultural (la imposición de una cultura sobre otra) siempre perjudica a los indígenas.
4. El pequeño cultivador de subsistencia representó un factor de estabilización regional.
5. Si al final del período estudiado (1850-1930) hubo algunos cambios positivos, estos se debieron a una reversión coyuntural de cuanto había



ocurrido en todos esos años (inversión del Estado para afrontar el conflicto con el Perú) y no a los numerosos ciclos de extracción.

6. Otra tendencia observada en la quina y el caucho es que mientras mayor era el desarrollo de las fuerzas productivas y más avanzadas eran las relaciones de producción, menor era la destrucción ecológica de la selva. La protección ecológica de la selva es un proceso activo y no pasivo; “una actitud contemplativa y bucólica de la selva puede ser la forma más poética para destruirla pero no forma de salvarla” (sic).

Los estudios más recientes sobre el cultivo de la coca realizados por Jaramillo y Mora y el Instituto Sinchi para el Caquetá, el de De Rementería y el de María Clemencia, entre otros, también ilustran sobre los efectos de la economía extractivista y los procesos que generan y recuerdan los ciclos de estas economías sometidas a los vaivenes del mercado internacional, ciclos que continúan y tienen hoy a la coca como protagonista.

3.3. Proceso colonizador y ciclo en las migraciones

Los ensayos de Darío Fajardo, igual que los de Molano, se inscriben en la sociología de la colonización y hacen aportes en diferentes temáticas como la violencia, el desarrollo territorial y la valoración de los actores sociales. Fajardo caracteriza los procesos de colonización en varios de sus trabajos: Fajardo [1989], Fajardo *et al.* [1997] y Fajardo [2002]. En esta sección se tratan estos textos y más adelante se mencionan otros de sus aportes.

En el estudio sobre La Macarena [1989], Fajardo identifica el ciclo migraciones-colonización-conflicto-migraciones como un traslado permanente de sus actores en el tiempo y el espacio, que va reproduciendo las estructuras agrarias y sus contradicciones. Este ciclo lo describe también en su trabajo de 1997 de una manera más sistémica y lo ilustra con mapas. Resalta la organización de los colonos como un rasgo que rompe el tradicional individualismo de la sociedad de frontera y la presenta como parte de una cultura de la colonización que tiene proyecciones militares y que se ve en las experiencias guerrilleras².

2 Marco Palacios describe estos elementos de carácter cultural como la persistencia de los lazos familiares en los asentamientos campesinos. Dice que estos lazos viabilizan el apoyo a las empresas de colonización y que dan lugar a los “linajes” en los núcleos de la resistencia armada y en las nuevas colonizaciones. La organización (sea con funciones políticas, militares, gremiales o familiares) es la clave para comprender la continuidad del movimiento colonizador durante casi un siglo. Ella ha sido capaz de dar una respuesta militar a los cuerpos armados del Estado y a las formaciones paramilitares [Palacios 1981].

En el estudio de 1989, Fajardo señala algunos aspectos generales de la colonización o de la apertura de la frontera agrícola en Colombia: el ansia de apropiación de los recursos naturales y por tanto, de la mano de obra, lo que llevó a la concentración de la propiedad; el desbordamiento, a partir de la segunda mitad del siglo trece, de las fronteras agrícolas por la densificación demográfica, sin trascender los límites microrregionales, en comparación con la colonización de vertientes andinas de finales del siglo dieciocho y comienzos del diecinueve que trascendió las esferas locales.

Otros aspectos de la colonización que menciona Fajardo son la violencia y los conflictos entre colonos y propietarios de tierras, con lo que se borra la imagen idílica de la conquista democrática de la frontera; a partir de los conflictos de los pasados años treinta comenzó a expresarse un matiz recurrente en la política agraria: apelar a la colonización como alternativa frente a la inviolabilidad de la estructura agraria en el interior de la frontera.

En el estudio de fines de los noventa [Fajardo *et al.* 1997] se vuelven a sistematizar las características de los procesos de colonización en las dos últimas décadas. En él se concluye que las zonas de colonización reconocidas no necesariamente son receptoras de migración entre 1985-1993: algunas, como Caquetá, son expulsoras de población y las zonas cocaleras tienen una población flotante con presencia temporal de jornaleros y colonos de aventura. Putumayo y Casanare registran saldos positivos de migración. Se reconoce además que la colonización empresarial tiene un impacto intensivo en el medio ambiente, por la vía doble de la natalidad y el saldo migratorio positivo. La colonización coquera tiene un impacto extensivo pues aumenta el área colonizada y los cultivos ilegales se alejan de los centros con presencia del Estado, lo que se multiplica con las fumigaciones.

Se concluye en este estudio que la emigración hacia las ciudades y zonas agroindustriales o comerciales tradicionales es mucho mayor que la dirigida hacia áreas de colonización. Se establecen circuitos de migración donde la colonización es una parte de ellos. De otra parte indican que como construcción social del espacio territorial, la colonización es un fenómeno histórico en Colombia, “que en la actualidad choca con la realidad de la ausencia del Estado-nación, convirtiéndose más bien en constructor espacial de la división social de esta última” [Fajardo *et al.* 1997, 83]. Es rara la colonización dirigida y, en cambio, es muy extensa la colonización perseguida (desplazados por la violencia, colonización armada defensiva o insurreccional). La colonización comercial fronteriza es la que muestra como resultado la expansión del espacio del Estado-nación.

La colonización rural construye de todos modos el territorio³. Sin embargo, el ordenamiento territorial que surge de hecho ha sido ajeno a la evolución institucional del Estado y en ocasiones ha surgido en oposición a él.

Los actores sociales de la colonización pueden agruparse, según Fajardo y otros autores, así:

1. Los de las zonas expulsoras de colonos o de emigración: empresas que adelantan macroproyectos, propietarios de tierras, clase política, campesinos desempleados, paramilitares, guerrilla, militares.
2. Los de las zonas receptoras de colonización: indígenas y otras comunidades nativas afectadas por la colonización, colonos, guerrilla, comercio local, narcotráfico, paramilitares, nueva clase política de los departamentos nuevos, empresas que adelantan proyectos de inversión.
3. Los poderes centrales del Estado y los poderes internacionales y corporativos.

En la compilación sobre La Macarena, en la que participaron Fajardo, Molano y otros, se indica cómo en el proceso colonizador del país, cada vez más articulado con las dinámicas política y económica, tienden a concurrir algunas peculiaridades:

1. El círculo migración-colonización-conflicto-migración. Algunas de sus peculiaridades son: las zonas de origen corresponden a fronteras cerradas, o sea, a bolsones de baldíos del interior de la frontera; la existencia de cultivos ilícitos permite una acumulación que facilita la diversificación económica, que significa, con el carácter abierto del espacio, la gradual articulación de una “macrorregión” integrada a los mercados cordilleranos aledaños pero poseedora de una dinámica propia en su interior.
2. La dinámica regional de la colonización: los políticos temen en esa macrorregión (Orinoquia y Amazonia) la erosión de su poder regional y creen advertir la amenaza de una “república amazónica”.

3 Según Fajardo *et al.*, “La **vereda** es la agrupación territorial del campesino contemporáneo y especialmente del colono que, en torno a un toponímico funcional, desarrolla los elementos de cohesión comunitaria, ayuda mutua, organización comunitaria y gestión del espacio. En el **poblado**, las veredas se interrelacionan política (cívica) y organizativamente, configurándose los mercados de fuerza de trabajo, alimentos, insumos y productos. Los diversos poblados se articulan como comarcas que confluyen en centros urbanos, a los que se unen por los ríos y a veces por carretables, carreteras o aerovías [...]” [Fajardo *et al.* 1997, 84].

3. Surgen los epicentros y su jerarquización de acuerdo con las funciones que cumplen.
4. Las condiciones económicas y sociales han llevado a la formación de una nueva sociedad, en una frontera en la que está ausente el Estado. Este vacío comienzan a llenarlo los gérmenes de organización que traen los colonos: el germen de un nuevo Estado.

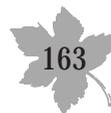
La política y el análisis de la colonización reciente en el país deberían partir, dice Fajardo, de considerar la interacción de estos factores en el espacio territorial. Y también del hecho de que el Estado colombiano no tiene el dominio de todo el territorio y carece del dominio en la mayoría de las zonas de colonización. Por ello es gráfica la expresión de que en Colombia existe más territorio que Estado.

3. 4 Aportes de Alfredo Molano

En la tradición de los estudios sobre la colonización surgen desde los ochenta los trabajos de Alfredo Molano. Este autor combina la sociología, la literatura, la economía, el periodismo y la antropología como elementos de la formación de la ciencia de la *praxis* o praxiología [Fals Borda 1989]. Con esa metodología, Molano recorre todo el país señalando los procesos de colonización y dejando que hablen de ellos la mayoría de las veces los actores sociales. Usa las entrevistas y los relatos con una teoría implícita sobre la estructura social, sus grietas y contradicciones, como dice Fals.

Su obra se compone de *historias de vida* que, por su condición testimonial subjetiva e individual, son “representaciones donde el contexto de las conductas particulares y de eventos colectivos está delimitado por la misma experiencia consciente del protagonista” [Ramírez 1994]. Este autor, como otros, ha tenido una empatía con el pueblo trabajador y sus luchas y ha terminado asumiendo un compromiso sociopolítico con las víctimas del capitalismo salvaje, como indica Ramírez. En su libro *Trochas y Fusiles* narra historias de los líderes de las FARC y en sus relatos y testimonios que titula *Del Llano llano* [Molano 1996] deja que los actores cuenten su historia de vida.

En sus diversos relatos descubre la vivencia cotidiana de la violencia de los años cincuenta y de épocas más contemporáneas. Describe los territorios a donde migran los grupos que surgen de la violencia y de la injusticia, sus luchas para formar un nuevo hogar y hacer que el Estado los reconozca como ciudadanos con plenos derechos; estos protagonistas relatan sus propias historias: el autor es solo un instrumento de relatos, en los que el problema



agrario está en lo profundo de sus frustraciones. Los vínculos del problema agrario con la violencia y la colonización aparecen claramente en los análisis del autor a lo largo de sus obras. Hizo una primera presentación de estas problemáticas en 1987 [Molano 1987].

En un artículo presentado en 1988 en el Congreso Internacional de Americanistas describió la colonización en sus rasgos más estilizados y su relación en esas zonas con la violencia, tan emparentada con la crisis de las economías campesinas [Molano 1988]. Anota la diversidad de los procesos de colonización, la campesina y la empresarial, pero al tiempo sus aspectos comunes. Muestra cómo los campesinos que se introducen en las zonas de frontera van quedando atrapados en las redes comerciales y empresariales que existen en esas zonas, hasta terminar endeudados y empobrecidos por la lógica del capitalismo que mueve a los intermediarios, transportadores, prestamistas, latifundistas y empresarios políticos; es decir, las redes del poder local. Al entrar en crisis, los colonos acuden a su capital acumulado, es decir, a las mejoras, que entran finalmente al mercado de tierras.

Igualmente, anota cómo el Estado aparece en esas zonas cuando la colonización está avanzada y su presencia es precaria, pero “la acción del Estado no se da en forma pura sino que pasa por el tamiz del poder local, en donde es redefinida”. Muestra cómo el político en este esquema se apodera de un segmento del poder público y lo usa como un medio de apropiación. El poder local tiene injerencia en la aplicación de ley y ésta adquiere allí un carácter patrimonial que favorece intereses particulares y se refleja en el abuso y despojo a los colonos ante su indefensión jurídica. Este despojo y la impunidad que lo acompaña son violentos en la medida en que se lleva a cabo contra los intereses de los colonos; se ejecutan como una forma de violencia institucional que no excluye la violencia directa.

De allí se genera una reacción del colono contra las instituciones y las personas que las gobiernan.

Por esta razón, los colonos aceptan, acatan y defienden a la guerrilla, porque para ellos la acción guerrillera es, simplemente, una acción de justicia. Nada más. No se trata del futuro que el programa ideológico de la guerrilla pueda ofrecer; para ellos, ese evangelio está por fuera de su horizonte concreto [Molano 1988, 40].

La legitimidad de la guerrilla, anota el autor, se funda en la defensa de los intereses de los colonos y se alimenta del resentimiento que deja el acto violento del despojo. Esta acción o poder se ejerce también con violencia porque obliga al contrario a aceptar una voluntad que le niega su derecho y que le impide dar libre curso a sus intereses. La guerrilla y la coca, dice

Molano, se convierten en dos formas de reivindicación de los colonos, una de carácter político y otra de carácter económico.

En *Selva Adentro*, Molano [1987] relata en detalle la etapa de la colonización rapaz, sangrienta y brutal que termina con la violencia de los cincuenta y abre espacio a una colonización más agrícola y ganadera realizada por los refugiados. Allí describe el proceso de la colonización armada y de la colonización campesina espontánea, hasta llegar a la introducción de la coca en el Guaviare. También ilustra instituciones propias de ese proceso como el “endeude” y sus derivaciones a la violencia, el soborno y el Estado patrimonial. Molano muestra aquí cómo la represión al narcotráfico se convierte en un instrumento funcional para mantener tasas de ganancia a niveles rentables. La colonización armada aparece más como una forma de organización y autodefensa durante la violencia que detuvo en parte el avance del latifundio ganadero; Esa colonización tenía como condición, dice Molano, la emergencia de un poder autónomo frente al Estado.

En el libro *Siguiendo el Corte*, Molano [1989] hace seis relatos sobre el desarrollo y el poblamiento del piedemonte del sur de Bogotá hasta el Guaviare, por colonos que fueron expulsados de la zona Andina y no encontraron su redención en las zonas de frontera. Son relatos del éxodo campesino derivado tanto de la violencia como de la inflexibilidad de las estructuras agrarias.

En *Aguas Arriba* [1990], amplía sus historias de frontera y, como señala Melo, en ese futuro imaginario e ilusorio se presenta,

Un mundo en buena parte sin Estado, sin sistemas judiciales definidos, donde las normas de convivencia se imponen o espontáneamente o por la fuerza. Al mismo tiempo, un mundo de una vitalidad sorprendente: la energía de los desesperados, el vigor de quienes no quieren aceptar que pueden ser derrotados, la confianza indestructible de quienes han visto derrumbarse una y otra vez sus sueños [Melo 1990].

Molano muestra cómo en todas esas zonas de colonización donde el oro y la coca se convierten en una ilusión transitoria y sus pobladores “viven obsesivamente los sueños y valores del capitalismo y los han convertido en motivos centrales de vida y existencia”. Allí, como lo señala, la mano invisible del mercado produce pobreza, violencia y demanda irracional de los recursos.

En un trabajo más reciente [Molano 1997], el autor describe en boca de los protagonistas el sufrimiento de un gran número de compatriotas en las cárceles de otros países, que muchos “quisieran sepultar para no pasar vergüenzas en los cocteles de las embajadas y en los aeropuertos”. Los siete

personajes que describe son una muestra de la proyección que tienen el problema agrario, la colonización y el narcotráfico en los territorios extranjeros.

3.5 La Orinoquia y la Amazonia en la segunda mitad del siglo veinte

Los estudios sobre colonización se centran con frecuencia en describir la naturaleza de la colonización de las últimas décadas en los antes llamados *territorios nacionales*. Tienen previamente una revisión histórica de los principales hechos que dieron origen a este movimiento colonizador. Es el caso de José Jairo González, quien complementa muy bien los relatos de Molano [González 1989, 1998] y lleva al lector, paso a paso, por el camino abierto por los colonizadores, hasta el establecimiento de asentamientos humanos y el surgimiento de conflictos por la apropiación del territorio, que surgen con la llegada de la coca y de las guerrillas. Putumayo, Caquetá, Guaviare, Casanare, Arauca, Meta son, entre otros, los espacios geográficos que estimulan el análisis que realiza González, complementados con los trabajos de Cubides, el Instituto Sinchi, Molano, Fajardo y otros. Fueron procesos que desde fines del siglo diecinueve reflejaron lo que Ernesto Guhl denominó *el avance del país andino*.

González describe la colonización en estas tierras desde las primeras décadas del siglo diecinueve y luego desde los años treinta del siglo veinte, cuando los conflictos agrarios contribuyeron a lanzar los primeros grupos de campesinos de Boyacá y los santanderes hacia el oriente, en una dinámica espontánea. En el centro de la Cordillera Oriental se presentó un fenómeno similar: desplazamientos por la ruta de Sogamoso, Medina, Villavicencio y La Uribe, por donde entraron migrantes de Cundinamarca, Tolima y Huila hasta alcanzar las vegas del Alto y Medio Ariari. Igualmente, la salida por el camino de Sogamoso permitió los primeros poblamientos del Casanare. Por el sur, a lo largo del camino del Caguán, entraron colonos que comunicarían el Huila con el Alto Caquetá.

En los años ochenta, Arauca se enfrentó a dos situaciones: de una parte, los comienzos de la explotación petrolera y de otra, la incursión de las FARC en 1980 y la iniciación de la violencia con los primeros asaltos del ELN. En los ochenta y noventa aparecen el narcotráfico, los cultivos ilícitos, los grupos armados y una nueva violencia en todas las zonas de colonización del Oriente y la Amazonia. Ello produjo cambios profundos en la vida regional como la generalización de la violencia y la disputa de territorios, a tiempo que se hizo notoria la falta de Estado y el desprestigio de la autoridad.

Muestra González que en la colonización del Ariari (comparable con la del río Guayabero y del Guaviare) se ve la incapacidad del Estado para manejar los

procesos y para garantizar beneficios a los colonos fundadores; no se ve un plan de desarrollo regional en una zona con gran potencial agropecuario que permita integrar la región y frenar la expansión y la expulsión [González 1998]. En estos procesos, la colonización campesina enfrentó la colonización latifundista y/o empresarial en las primeras décadas del siglo, luego enfrentó la violencia bipartidista, el bandolerismo social, la colonización armada y la guerra antisubversiva [González 1989, 155]. Así visto, es una dinámica que conduce a la confrontación con el Estado y con la sociedad; un proceso de dos modelos: la colonización armada en el Alto Guayabero, el Duda y La Uribe, y la colonización campesina de la subregión de La Macarena y el Guayabero medio y bajo.

La colonización del Putumayo registra los mismos antecedentes de poblamiento desde los años treinta por campesinos. La corriente colonizadora salió de la estructura agraria bimodal de Nariño, Cauca y Huila desde los treinta. Hacia los cincuenta ya había confluído sobre Mocoa y Puerto Asís, con desplazamiento y fragmentación de comunidades indígenas y conflictos frecuentes en una región con numerosas de estas comunidades⁴ [González 1989, 1998]. Y también los mismos procesos de violencia, aparición de la coca, la presencia poco exitosa del Incora con proyectos financiados con recursos externos y el estímulo de las migraciones con la construcción de vías de comunicación.

A estos estudios habría que agregar las miradas hechas desde lo productivo, en particular el trabajo de Mario Mejía y el de Heliodoro Argüello. El primero señala pautas para la construcción de identidad regional a partir del aprendizaje de pasado, del presente y las perspectivas de la región [Mejía 1993]. Además, describe las modalidades de producción desde los indígenas hasta hoy y concluye que la Amazonia es un problema de conocimiento. Plantea también la necesidad de buscar formas alternativas de producción que no se enmarquen en los patrones capitalistas. Argüello compila trabajos sobre posibilidades de desarrollo de cultivos como opciones de reconversión de la economía en la región y sobre las tecnologías para ello [Argüello 1999], lo que contribuye al debate de los ecologistas con los comerciantes e inversionistas.

4 Un ejemplo de ello es la legalización de la posesión y el despojo de los terrenos ocupados por indígenas del Valle de Sibundoy mediante acción del Ministerio de Agricultura en 1954, cuando ellos eran zonas de resguardo y reserva reconocidas desde 1939. Allí se agudizó el conflicto entre indígenas y colonos y el gobierno constituyó de nuevo el resguardo en 1956 para la parcialidad indígena de Sibundoy [González 1989].

3. 6 La colonización del Guaviare y el Caquetá

La historia de la colonización del actual departamento de Guaviare no se diferencia mucho de la del departamento de Caquetá. Sigue ciclos de bonanzas y crisis, de violencia, de aparición del narcotráfico, los cultivos ilícitos y los grupos alzados en armas. La Corporación Araracuara (COA) describe esto en un trabajo elaborado por Luis Eduardo Acosta en el marco de un proyecto de constitución de una base de información que permita entender el desarrollo socioeconómico de la colonización [Acosta 1993].

El estudio de Acosta caracteriza los sistemas de producción, las unidades productivas y de producción familiares, los problemas de tenencia y legalización de tierras, la evolución del crédito y las condiciones de vida y hace un balance de la producción y la comercialización en el Guaviare. Estos análisis permiten llegar a algunas reflexiones sobre el desarrollo regional, en especial, la necesidad de realizar un esfuerzo para sacar al Guaviare de su encapsulamiento y de su participación marginal en los planes de desarrollo, mediante otros que le den prioridad a los intereses sociales y del ecosistema. Y señala que las políticas deben buscar la estabilización de la colonización y alternativas económicas al actual uso de la tierra, junto con el desarrollo de la infraestructura adecuada, enmarcado en los criterios de conservación y desarrollo del medio ambiente.

Los múltiples problemas de la colonización en el Caquetá se expresan notoriamente con su caracterización, también abordada por el Instituto Sinchi, en un estudio reciente y bastante completo [2000] sobre la conformación del actual departamento del Caquetá. El Sinchi indica que en la mayor parte del siglo, el Caquetá creció a espaldas del Amazonas y mirando hacia el río Magdalena y que solamente en los dos últimos decenios se percató de su pertenencia regional y del papel protagónico que tiene en su contexto: dejó de ser una provincia del Huila y asumió las funciones de adalid en la Amazonia colombiana.

Camilo González introduce el estudio del Sinchi y allí indica que en el Caquetá sigue predominando el mundo rural sobre el urbano, ya que la tierra se mantiene como imán para la mayoría de los migrantes. Pero la agricultura dejó de ser una alternativa económica por la presencia de productos importados subsidiados, situación agravada por la baja productividad de los suelos, la deficiencia en las comunicaciones y los efectos perversos de la coca sobre los salarios y los insumos. Al contrario de la agricultura, la ganadería ha demostrado ser compatible con la colonización, la extracción de maderas y especialmente con el cultivo de la coca. González dice entonces que la colonización avanza actualmente en tres pasos: la producción de

madera, la producción de coca y la ganadería; anteriormente, se avanzaba en esta secuencia: producción de madera, agricultura y ganadería. Ello demuestra la debilidad de la agricultura y la fortaleza de la ganadería en regiones determinadas económicamente por la coca.

Se hace un recuento de las dinámicas históricas del Caquetá entre 1542 y 1980 y se identifican tres tipos básicos de poblamiento: la ocupación indígena, la colonización agraria, iniciada en 1900 y dinamizada desde 1950, y la urbanización de las últimas décadas, en especial a lo largo del piedemonte llanero. En este proceso, la mayor afluencia de población hacia el Caquetá en la perspectiva de una colonización campesina masiva se dio desde finales de los cuarenta hasta fines de los sesenta, el mismo período de auge de la hacienda Larandía. Se pueblan el noroccidente (San Vicente del Caguán, o cuenca del río Pato y parte alta del Caguán) y el piedemonte, entre Belén de los Andaquíes y Puerto Rico.

De una colonización espontánea se pasa a una dirigida en los años cincuenta, que fracasó por su intento de definir todo, desde el territorio hasta la comercialización. El Incora incidió desde su llegada en la consolidación del modelo ganadero, influenciado por la hacienda Larandía como modelo de valorización de la tierra, lo que se impuso sobre las intenciones de sembrar palma africana y caña de azúcar⁵.

Según Mora *et al.* [1987], en el departamento de Caquetá se definió en los primeros años de la década del sesenta, un modelo de colonización que entró en crisis a mediados de los setenta. El modelo tenía tres componentes básicos:

1. La ganadería extensiva del cuadrilátero Florencia-Belén-Milán-La Montañita, donde sobresalía la hacienda Larandía por su significativa concentración de la tierra; el auge de la colonización y el de la hacienda corren a la par⁶.
2. Una economía de subsistencia en cultivos de arroz, maíz, yuca, plátano, con venta de algunos excedentes para el interior del país. Incora y las

5 Véanse detalles en Serrano [1994].

6 La Hacienda Larandía se fue expandiendo a varios ritmos: entre 1935 y 1950 incorporó 388,7 hectáreas por año; entre 1950 y 1955 alcanzó un ritmo de 475 hectáreas y entre 1955 y 1965, un ritmo de 2.500 hectáreas por año. Véase en detalle en Brucher [1964] y Serrano [1994]. Alrededor de Larandía y de su ciclo productivo del ganado, con la cría, levante y ceba, se crearon relaciones funcionales entre el Huila y el Caquetá, con una tendencia a la concentración de la propiedad y al desalojo de colonos primarios hacia los frentes de colonización. Larandía empezó con 1.794 hectáreas en 1935 y terminó con 35 mil en 1965.

agencias internacionales buscaron imponer la llamada *revolución verde*, en un modelo que demostraría ser inadecuado para la Amazonia.

3. Una economía urbana incipiente conformada por el comercio y la prestación de servicios. Había articulación vial entre los poblados cercanos a Florencia y los principales centros de colonización, el mercado regional estaba en formación, las manufacturas se importaban del interior del país. En los sesenta, se empiezan a insinuar los asentamientos nucleados con características urbanas.

Se consolidan dos tendencias: la *ganaderización* en el piedemonte y la ampliación de la frontera de colonización campesina hacia la llanura. Ello, junto a la falta de demanda de mano de obra para actividades urbanas, da cuenta de la decadencia de la colonización espontánea y del modelo orientado por el Estado.

Desde comienzos de los setenta se inicia una etapa de sucesivas críticas contra los planes y programas de colonización, que evidencia el desbordamiento del proceso frente a la acción institucional, el avance no planificado de la ocupación del territorio y las contradicciones en la orientación institucional de la colonización. Paralelamente aparecen la coca y las guerrillas y en los ochenta, los desplazamientos de la población rural hacia las cabeceras municipales y Florencia y la militarización de la región ante el avance de las FARC y el M-19. Esto ayuda a estancar la colonización.

En el período más reciente de los años noventa se observa que la ocupación del Caquetá es parte del movimiento conocido como *el anillo de poblamiento amazónico*, que consiste en el avance de las estructuras urbanas de cada país, que penetran la selva desde la periferia hacia el centro. Estos poblamientos se apoyan en las regiones ya consolidadas y prosiguen en manchas continuas, primero cerrando al anillo y luego, yendo a profundidad. Empiezan a diferenciarse los procesos en la Amazonia: el de la Amazonia occidental y el de la oriental.

El estudio del Sinchi describe el poblamiento rural y el urbano, la ampliación de la frontera agropecuaria y la construcción de infraestructura e insiste en mostrar las características del modelo ganadero (impulsado por la Hacienda Larandia y el Incora). Anota el conflicto en el uso del suelo. La presencia de la transnacional Nestlé en el Caquetá es un fenómeno que llama la atención. Esta empresa entró a impulsar la modernización de la ganadería con la oferta de asistencia técnica mediante la introducción de razas más productoras, el mejoramiento genético, la construcción y mantenimiento de cercas y el cambio de la base forrajera y estableció patrones de calidad para la compra de leche y la política de garantizar liquidez constante a los

ganaderos. El Sinchi describe bien la inversión en ganadería y muestra como el ritmo de incorporación de ganadería bovina fue más dinámico que el de la ampliación de la frontera durante 1984-1997⁷ [Sinchi 2000, 120-121].

Se muestra cómo la coca fue sólo en algunos casos fuente de acumulación de capital para los campesinos, por la expropiación de los narcotraficantes y comerciantes. Las FARC empezaron a nutrirse del negocio de la coca, en principio con el 2% sobre cada kilogramo. comercializado, impuesto que después se incrementó al 10% y se diversificó. Establecieron además un impuesto sobre la comercialización de insumos y sobre cada hectárea cultivada. Adicionalmente, mediante una especie de tasa aeroportuaria también estableció un tributo por el uso de las pistas clandestinas. La agricultura lícita tendió entonces a tener poca importancia, se fueron por la borda los esfuerzos del Incora de promover el caucho. Los valores éticos y morales se alteraron y algunos recursos del Estado (crédito) se usaron para la coca⁸.

El estudio también analiza los efectos del narcotráfico y la violencia sobre las estructuras territoriales durante 1998-2000. Resalta la importancia estratégica que adquiere el departamento de Caquetá a raíz de la llegada de coca, del movimiento guerrillero, por la nueva realidad político-administrativa, la urbanización y la movilización sociopolítica. También se adentra en consideraciones sobre el vínculo entre la droga y la insurgencia y sus consecuencias en el departamento y en los recursos naturales. En particular, destaca la ampliación del área coquera en la Amazonia a partir de la política de fumigación en el Caquetá y la importancia del departamento en el manejo de la interdicción y la política antinarcóticos. En Caquetá nadie parece tener idea de cómo romper el círculo vicioso del conflicto, en el que los tres verdaderos poderes (los paramilitares, las FARC y el Ejército con sus fondos para combatir el narcotráfico) dependen de la economía de las drogas [Sinchi 2000, 210].

3.7 Rasgos del colono cocalero

Tanto en las descripciones de Molano, de González, de Fajardo, de Jaramillo y Mora, de María Clemencia Ramírez, como en el estudio del Sinchi, aparecen los cocaleros como protagonistas destacados en las zonas de colonización, en

7 En 1997, el 59,43% de los pastos era tecnificado, el 36,17%, tradicional, y el 4,4%, de corte. San Vicente del Caguán es el municipio más ganadero desde el punto de vista de distribución del suelo praderizado. Le siguen Florencia y Puerto Rico, donde está el 62,5% de la tierra en pastos, según datos de 1997.

8 Sobre este tema, véase Uribe [1998].

especial, en la Amazonia. Cubides se acerca a la descripción de este sujeto social y señala cómo el cultivo de la coca introduce cambios significativos en los sistemas de producción y en la personalidad de los colonos [Cubides 1992]. Por ejemplo, se pasa de una división del trabajo simple a otra más compleja, el aislamiento social se convierte en cuestión del pasado y se acentúa el individualismo. Los conflictos extra-grupo se hacen más complejos, más generalizados y difusos.

Es necesario empezar a matizar la idea del sentimiento de inferioridad de los colonos, advierte Cubides, pues en ellos se observan rasgos de osadía, espíritu de rebusque, conductas de independencia, que no se corresponden con ese sentimiento. Se diría que en la ciudad es menor este sentimiento que en las áreas rurales, pero, como en La Macarena, solo una quinta parte de los colonos proviene de las áreas urbanas.. A la vez, se acentúa la diferenciación social y surge una movilidad vertical ascendente.

Cubides observa otros rasgos en la línea de lo que describió Redfield [1947]:

1. Una gran rapidez en la asimilación de la técnica de procesamiento de la “pasta base” y un gran ingenio para sustituir insumos faltantes.
2. Racionalidad empresarial con encadenamientos hacia atrás y hacia delante y con cambios en los hábitos de consumo que muestran una tendencia al derroche.
3. Cambios en las relaciones de trabajo (en La Macarena, entre el 35% y el 40% de los trabajadores es población flotante, o sea, se compone de trabajadores temporales).
4. Cambios en el uso de la tierra y en las relaciones con el ambiente.
5. Cambios en las modalidades de acumulación de capital.
6. Cambios en la cultura local: una identidad nueva, aunque incipiente; secularización de la vida cotidiana, acceso generalizado a los medios de comunicación electrónicos, perceptible tendencia a la disgregación del núcleo familiar, rápida politización y una pragmática capacidad de adaptarse al poder militar dominante en la zona [Cubides 1992, 195].

Los anteriores elementos indican la necesidad de matizar los conceptos de economía campesina y de colonización agraria. El colono vinculado a los cultivos ilícitos deja buena parte de los rasgos de la premodernidad y adquiere elementos claros de modernización, mas no de modernidad, pues entra en conflicto por la judicialización del cultivo que hacen el Estado y las potencias económicas mundiales y que lo deja por fuera del sistema y lo muestra como disidente y subversivo por no respetar las normas y las reglas de juego de la legalidad y la democracia.

4. COLONIZACIÓN, ESTADO, SOCIEDAD, REGIÓN Y CONFLICTO

Los estudios de los años noventa se centran en las temáticas del Estado, la sociedad, la región y el conflicto y señalan que las zonas de la periferia parecen privilegiadas por ser allí donde el enfrentamiento se desarrolla de manera más intensa en términos de dominio territorial y deslegitimación del Estado. El narcotráfico y los cultivos ilícitos son el eje hoy de esa problemática y permean todas las relaciones con el Estado y de éste con la comunidad internacional.

Como indica Alejandro Reyes,

en las nuevas regiones en formación no hay una estructura consolidada de relaciones de poder y de propiedad, los actores sociales colectivos surgen y se disuelven con igual velocidad y la sociedad civil pierde su espacio a favor de dominios armados que *de facto* sustituyen al Estado, cuya acción no supera la presencia nominal, esporádica o la ocupación militar. En estas regiones el Estado debe hacer más énfasis en prevenir la creación de latifundios [Reyes 1994].

Por ello, los temas de la violencia y el dominio territorial en las áreas de colonización deben hacer parte de una revisión de los aportes de la academia. Por su importancia particular, se tratan en otro documento que está en elaboración.

En esta sección se presentan algunos estudios que se refieren específicamente a estos problemas, lo que no significa que los señalados dejen por fuera su tratamiento. Del trabajo de Catherine LeGrand [1988] se retoma sólo la parte pertinente a la discusión sobre el conflicto y las zonas de colonización, no así su trabajo pionero sobre colonización y protesta que analiza ese proceso entre 1850 y 1950. Se incluyen también los estudios sobre el Bajo Cauca y Urabá de Clara Inés García [1996] y Fernando Botero [1990], el estudio de María Clemencia Ramírez sobre el Putumayo [2001] y algunas referencias de Fajardo. No sobra advertir que los trabajos de Molano, de Mora y Jaramillo y de otros autores son parte de esta temática. Esta es por tanto una muestra no exhaustiva del tipo de análisis que se abre camino en los últimos años y que, si bien no necesariamente presenta propuestas de políticas, deja intuir alternativas para el tratamiento del problema, en particular en lo político, y propuestas para alcanzar la paz.

Un tema obligado en la mirada de la colonización y sus relaciones con el Estado y las movilizaciones sociales es la formación de regiones o el mismo desarrollo territorial, que se tratará con mayor dedicación en otro ensayo.



4.1 Catherine LeGrand y los autores colombianos

El trabajo de Catherine LeGrand puede considerarse un clásico sobre el problema de acceso a la propiedad rural, la colonización y los conflictos, comparable al pionero de Parsons sobre el occidente colombiano [Parsons 1949]. Se sitúa en el siglo diecinueve y hasta 1950 y se publicó en 1988 [LeGrand 1988]. La autora tiene otras producciones académicas sobre colonización y conflicto; en una de ellas hace un balance del debate, por lo menos hasta fines de los ochenta [LeGrand 1994], comparando los trabajos de Molano, Jaramillo, De Rementería y Zamosc.

En este análisis de 1994, la autora dice que Colombia es un país de fronteras agrícolas y tal vez por ello, “es natural que la guerrilla y los productores de coca prosperen en regiones de frontera donde la autoridad del gobierno central es débil. Pero la distancia geográfica provee sólo una explicación parcial a este fenómeno”. En estas zonas, dice, la guerrilla ha establecido sus bases rurales y algunas de ellas se han militarizado también, “lo cual significa que el gobierno colombiano concedió poderes extraordinarios al ejército en tales regiones para gobernar” [LeGrand 1994, 4].

Los estudios de LeGrand, basados en la correspondencia sobre baldíos, fueron una segunda interpretación sobre el papel de la frontera agrícola. La primera es de Oquist [1978], quien señala que la frontera significó en ese período una válvula de escape para las economías campesinas y explica la ausencia de conflicto social en el campo colombiano en el siglo diecinueve y principios del veinte; el agotamiento de esa frontera en la zona andina, densamente poblada, dio comienzo a los conflictos rurales a partir de los años veinte. Desde los años cincuenta, los proyectos de colonización gubernamental se propusieron como una posible solución a los problemas de pobreza y violencia en la zona rural andina y como la alternativa para crear una sociedad más igualitaria, por la vía de la entrega de baldíos a pequeños productores.

LeGrand, por el contrario, ve la frontera no como la alternativa ante el conflicto, sino como la fuente del conflicto. Muestra que los campesinos no fueron los únicos que participaron en el proceso, aunque inicialmente abrieron las tierras vírgenes y después fueron presionados por los capitalistas, quienes concentraron la tierra en grandes propiedades y convirtieron a los colonos en arrendatarios:

Así, las regiones de frontera no fueron más democráticas que las áreas más antiguas del país: en la mayoría de los lugares se encuentra la proyección de desigualdades preexistentes en el interior de las nuevas regiones. En verdad,

la mayoría de las grandes propiedades que existen hoy en Colombia no se conformó en el período colonial: más bien surgió de los baldíos en los siglos XIX y XX bajo el impulso de la economía agroexportadora [LeGrand 1989, 8].

La frontera colombiana no funcionó como una válvula de seguridad que reducía la tensión social. Los conflictos sociales se expresaron más abiertamente en la frontera. Lo interesante acerca de los conflictos sobre los baldíos de los primeros años del siglo veinte es que no fueron violentos. Murieron muy pocos campesinos, terratenientes y policías. Eso obedece, tal vez, dice LeGrand, a que los conflictos se manejaron a través de la vías legales:

Ambos, campesinos y terratenientes, buscaban realizar sus derechos principalmente mediante apelaciones a las autoridades locales, regionales y nacionales, reclamando que se aplicaran las leyes existentes. Las leyes no determinan lo que sucede: más bien suministran un punto de referencia –un conjunto de normas– que los grupos sociales pueden invocar para alcanzar sus propios intereses [LeGrand 1989, 10].

Y agrega:

Con frecuencia se dice que la rebeliones rurales surgen de la oposición campesina a la penetración de la economía de mercado y a la extensión del poder terrateniente en el campo. El caso colombiano indicaría lo contrario. Los colonos colombianos buscaban participar activamente en mercados nacionales e internacionales. Y trataron activamente de invocar la intervención del Estado contra las acciones arbitrarias de los terratenientes y las autoridades locales que las apoyaban [LeGrand 1989, 10].

En los años treinta, el Estado colombiano respondió positivamente a la iniciativa colonizadora, no mandó el ejército a las zonas de conflicto, sino a mediadores y elogió los esfuerzos de los campesinos para poner a producir la tierra; sin embargo, en esa época el gobierno vaciló entre apoyar a los campesinos o a los terratenientes.

Al tiempo que las relaciones entre colonos y terratenientes se volvieron más conflictivas, durante la violencia ocurrió un cambio importante en la relación entre los colonos y el Estado. Las zonas de colonización más antiguas empezaron a identificarse con el Partido Comunista, aparecieron grupos de autodefensa y las llamadas “repúblicas independientes” y el gobierno mandó el ejército a atacar esas zonas, en donde hubo miles de civiles muertos. Se usa entonces por primera vez la violencia contra los colonos de frontera. La mayoría de los proyectos gubernamentales de colonización fracasaron en los sesenta y continuó la dinámica clásica de colonización-expulsión-concentración.

Algunos autores sugieren que los colonos empezaron a ver al Estado como un enemigo y no como un aliado, como sí lo fue en los treinta: “el campesinado ya no buscó estimular la intervención del Estado sino más bien defenderse de él. Este desapego se manifestó en un nuevo fenómeno: colonización armada o de autodefensa” [LeGrand 1989, 24]. Tomaron las armas para defenderse de terratenientes y del ejército, se identificaron con el Partido Comunista y de allí surgieron las FARC. De 1936 a 1965 se dio un proceso acelerado de nuevos asentamientos y de consolidación de nuevas propiedades en regiones de frontera en tierras bajas.

El apoyo gubernamental directo a la colonización dirigida aumentó las expectativas, que no pudieron realizarse, pero la represión del ejército sí tuvo efecto. La violencia del Estado contra los colonos, de quienes se creía que eran políticamente subversivos, reflejó en parte la atmósfera de guerra fría de la década del cincuenta; también significó una actitud gubernamental más excluyente hacia los de abajo, en contraste con lo ocurrido en el decenio del treinta [LeGrand 1989, 15]⁹.

Alfredo Molano y Carlos Eduardo Jaramillo perciben el modelo general de frontera como de colonización-expropiación-concentración de tierras, similar al descrito por LeGrand para las primeras épocas [Molano 1988, Jaramillo 1988]. Encontraron que los colonos apoyaban las guerrillas (Caguán y Guaviare). Ambos concuerdan en los efectos de la producción de coca que hacen campesinos mestizos como cultivo comercial en zonas de frontera. Con la coca, miles de migrantes van a la frontera para participar en esa bonanza. Es una colonización más heterogénea que antes, con gente de origen urbano, comerciantes, dueños de bares, prostitutas, campesinos y trabajadores asalariados. La coca abrió nuevas posibilidades de pasar de la economía de subsistencia a ser *farmers*. En algunas regiones como Guaviare, la guerrilla vino primero y después, la coca; en otras, como el Caguán, sucedió al contrario. La coca brindó nuevas oportunidades económicas para las FARC, que cobran un impuesto a los productores; ambos cohabitan por ser ilegales y haber traído la represión del ejército, con lo que se puso a los colonos de frontera en contra del gobierno.

9 A partir de los ochenta, y en particular en los noventa, esta agresión contra los colonos aumentó vía la fumigación y la destrucción de cultivos ilícitos por insinuación del gobierno estadounidense. Por ello, el conflicto creció y se volvió más complejo, en la medida en que la guerrilla empezó a participar en el negocio de la coca y pasó a ser un movimiento calificado por el gobierno y la comunidad internacional como narcoterrorista.

LeGrand dice que los colonos, según Molano, se estarían volviendo más revolucionarios y gente profundamente indispuesta, que son anarquistas de corazón, que buscan autonomía política y económica. LeGrand muestra que igual que Jaramillo, Molano cree que los colonos apoyan la guerrilla porque ella crea orden y cohesión social en el nivel local. Para ellos, la guerrilla cumple el papel de gobierno local, donde el Estado está virtualmente ausente. Los colonos perciben la autoridad de la guerrilla como justa y legítima, “corresponde a los intereses de los colonos y, en sentido más profundo, a su moralidad” [LeGrand 1994, 19].

Jaramillo enfatiza en las guerrillas como un factor que busca la integración de las comunidades campesinas al Estado nacional para que ellas reciban los beneficios que tienen otros ciudadanos. Es decir, que busca más la inclusión en la sociedad que el derrocamiento del gobierno [Jaramillo 1988]. E indica que,

Mediante la restricción de la expansión de los latifundios y la tolerancia de la producción de coca, la guerrilla ayuda al colono a realizar sus triviales aspiraciones capitalistas, es decir, acumular el capital necesario para mantener y expandir su actividad agrícola y ganadera individual. La guerrilla también suministra servicios locales. Representa una contención a la violencia de los terratenientes y comerciantes de coca, incluso un factor de integración de regiones distantes con el gobierno central. La guerrilla representa antiviolencia en el nivel local, aunque, paradójicamente, su presencia precipita la violencia del Estado [LeGrand 1988, 20]¹⁰.

LeGrand se hace la pregunta de si los colonos buscan autonomía o más bien una mayor incorporación a la sociedad. Esta es la doble dimensión del primer debate en la literatura reciente sobre la colonización. Pero quizás la pregunta esté mal formulada, pues dice: ¿el deseo por autonomía necesariamente implica un rechazo del Estado?

Zamosc, citado por la autora, plantea que el deseo campesino por autonomía puede precipitar una búsqueda más agresiva de acceso al Estado y a sus recursos [Zamosc 1990]. Argumenta que los campesinos, inclusive los colonos, quieren tanto una economía campesina libre como una incorporación política. Ello se ve en todas las peticiones, las marchas, los paros de los ochenta, en los que quieren que alguien del gobierno central negocie directamente con ellos. Y desde 1984, las guerrillas tienden a apoyar esas acciones. Según Zamosc los campesinos no intentan derrocar al Estado, en tanto

¹⁰ Esta opinión, puesta en el contexto de fines de los ochenta, seguramente cambiaría hoy si la autora se asomara a la dinámica más reciente de la guerra y a la aparición del terrorismo.

que otros interpretan esas presiones como el intento de los campesinos para negociar con el Estado y como algo sintomático del resquebrajamiento de la legalidad y las instituciones.

Mientras Molano e Ibán de Rementería [De Rementería 1986] ven al colono de frontera como un revolucionario en potencia, Zamosc y Carlos Eduardo Jaramillo argumentan que el querer real de los colonos es un acceso político efectivo al sistema existente; tesis que coincide con las apreciaciones de María Clemencia Ramírez para el Putumayo.

Al ver la actitud de los presidentes Betancur y Barco de enviar funcionarios de alto nivel a hablar con los colonos, Zamosc dice que los gobiernos recientes están tratando de establecer lazos directos con la población rural, pero les critica su tendencia a ver a las guerrillas como las únicas interlocutoras de los campesinos, en lugar de fortalecer sus organizaciones regionales. Hay dificultades en institucionalizar nuevos canales que permitirían la continua representación de sus intereses en el nivel nacional.

LeGrand, Jaramillo y Zamosc cuestionan la visión estrechamente excluyente del Estado que sostiene Molano (una visión negativa del Estado) y enfatizan en que a la vez que los colonos apoyan la guerrilla, también buscan la integración al Estado, que de una manera ambivalente continúa dándoles esperanzas [LeGrand 1989, 25].

Y LeGrand se pregunta entonces: ¿cómo le damos sentido a la violencia y a la colonización? De allí le surgen otros interrogantes y un tema importante: la cuestión del conflicto socioeconómico y su expresión política, o la falta de ella. ¿Pueden los colonos hacer una transición hacia una economía familiar de pequeños propietarios? Es decir, la visión de Parsons de una frontera próspera y democrática, ¿sería una posibilidad para el futuro, en lugar de una mera realidad histórica?

LeGrand considera que la colonización sí es una alternativa a la vía terrateniente y es una opción económica productiva y socialmente deseable. Molano y De Rementería son más escépticos, por el deterioro de los suelos. Dicen que sin una gran inyección de crédito y sin un cultivo muy rentable como la coca, la economía de los colonos entra en crisis, aun sin una presión terrateniente. Jaramillo es el más pesimista de todos e indica que la ecología hace que no sea viable el modelo colonizador.

La reflexión final de la autora es muy pertinente: surgen con la colonización preguntas sobre la formación y función del Estado, la representación de grupos populares, las conexiones entre el movimiento campesino, el Estado, las guerrillas y la violencia, y preguntas sobre las posibilidades de modelos socialmente más justos para el desarrollo socioeconómico.

Alejando Reyes también participa en este debate y en uno de sus textos comparte las posiciones de quienes sostienen que los actores sociales buscan más la inclusión que derrocar al Estado. Señala que,

En contraste, las movilizaciones sociales en el campo y las ciudades han tenido como propósito central la lucha por la resolución favorable de los conflictos sociales, con miras a la incorporación de sectores excluidos del desarrollo y de la toma de decisiones políticas. Han sido luchas tendientes a la formación de actores sociales y al fortalecimiento de la participación, y no luchas para la destrucción y sustitución del Estado [Reyes 1994].

4.2. Estudios sobre Urabá

La colonización de la zona de Urabá se ha tratado básicamente en cuatro estudios: Parsons [1970], Botero [1990], García [1996] y Steiner [1994]. Hay además muchos trabajos que tocan directamente el tema del conflicto. Aquí se hace referencia a los tres últimos autores mencionados, quienes abordan el período de nuestro interés. El estudio de Parsons tiene antecedentes históricos muy importantes retomados por los análisis señalados.

Los estudios de Botero y García no contienen propuestas de políticas. Son presentaciones analíticas sobre la colonización en Urabá, el desarrollo de la industria bananera en la zona y los conflictos que la acompañan y aportan un conocimiento útil sobre los procesos y la gestación de conflictos, así como sobre el papel del Estado y los diversos actores sociales. Botero enfatiza en que lo sucedido en Urabá, en particular el conflicto, obedeció a la débil presencia y a la insuficiencia del Estado, que generan caos social y violencia multiforme, tesis que difiere de la sostenida por Clara Inés García.

En su trabajo sobre Urabá publicado en 1990, Botero aclara, después de anotar detalles sobre la colonización en el siglo diecinueve y durante los primeros cincuenta años del siglo veinte, que se trata de una colonización espontánea tardía en la que,

los factores objetivos que aislaron a Urabá y la imagen subjetiva que los antioqueños se fueron formando de esta comarca, en parte como consecuencia de su experiencia colonizadora en tierras de vertiente, explican el hecho de que esta importante región haya sido colonizada tardíamente y no aquella tesis que enfatiza la inseguridad de los títulos de propiedad [Botero 1990, 19].

Comenta el paso de los ciclos del caucho, la tagua y las maderas preciosas y los intentos fallidos de fomentar la colonización en Urabá a fines del siglo diecinueve y en las tres primeras décadas del siglo pasado. Sólo cuando la

carretera al mar se abrió definitivamente en 1954 empezó a animarse la migración, estimulada por la expulsión generada durante la violencia de los años cincuenta. Con ello, la colonización dispersa cambió por una comercial con la llegada del banano y el estímulo del crédito ofrecido por la United Fruit a comienzos de los sesenta. El autor comenta la manera como se generó la especulación de tierras y los procedimientos con los que los inversionistas se apropiaron y compraron tierras de los colonos y los sacaron hacia la periferia o los convirtieron en asalariados de las bananeras. La acción del Estado no logró impedir el desalojo de los colonos, ni el acaparamiento y especulación de tierras: “algunos escándalos en torno a apropiaciones de grandes globos de tierra a través de medios fraudulentos, no culminaron con sanciones, ni con la devolución de los terrenos a la nación” [Botero 1990, 40].

Botero describe el problema urbano en Urabá creado con el desbordamiento de la llegada de pobladores a partir de los sesenta, las invasiones de terrenos para vivienda y la penuria de servicios públicos; el Estado llega tarde y de manera limitada cuando el problema ha superado la capacidad de manejarlo. Políticos, funcionarios, especuladores con tierras urbanas y otros agentes hicieron su agosto en las zonas urbanas, así como había sucedido en las rurales. Al principio, los trabajadores bananeros vivieron en las fincas y luego en los ochenta se desplazaron a las zonas urbanas, de modo que se creó una presión social que tuvo sus manifestaciones en paros cívicos frecuentes. Las invasiones se institucionalizaron como mecanismo para acceder a vivienda y el Estado con su imprevisión se vio obligado a legislar sobre esa situación.

El análisis de Botero se centra en mostrar que el débil papel del Estado se refleja en el deterioro de la situación social y política de la región. Trata de mostrar cómo el desarrollo económico, abandonado al libre juego de las fuerzas del mercado y en el que el Estado juega un papel muy restringido y permanece a la zaga de las transformaciones generadas por la economía exportadora, lleva al deterioro social y político, lo que pone en peligro los logros alcanzados. Por ello rechaza las interpretaciones simplistas que culpan de lo sucedido a los empresarios, sindicatos, la guerrilla y a los funcionarios, aunque considera que ellos juegan un papel significativo en la génesis y dinámica de los problemas de la región. En general, busca encontrar las fallas del Estado y sus impactos en la región.

Su tesis principal es que

la débil presencia por parte del Estado y la ineficiencia de sus acciones, así como la incapacidad para resolver los problemas, en un contexto de crecimiento económico, en donde la región de Urabá se especializó en un breve

lapso en la producción para la exportación de un producto tropical –el banana– ha generado un caos social y una violencia multiforme que ha llevado a la región a una crisis política que amenaza el futuro de las exportaciones de este producto [Botero 1990, 136].

Sustenta su tesis en varias hipótesis que tienen por hilo conductor el papel del Estado:

1. “La acción estatal ha fallado en varios dominios: i) la débil orientación y apoyo al proceso de colonización, ii) la no construcción oportuna de infraestructura física y social, iii) la débil capacidad de arbitramento y regulación de las relaciones y conflictos obrero patronales, iv) la incapacidad para controlar las diversas formas de descomposición social manifestadas en actos de delincuencia, actividades económicas ilícitas, atentados cotidianos contra la seguridad de los individuos y de los bienes” [Botero 1990, 137].
2. La desprotección de los grupos más débiles y las respuestas del Estado han contribuido a la consolidación de los grupos guerrilleros, de los grupos de oposición política en la región, la radicalización y concentración del movimiento sindical, la movilización y protesta de diversos grupos en la región.
3. La debilidad del Estado para encuadrar todos los factores anteriores en el ámbito de la ley ha llevado a una polarización social manifiesta en varias formas de violencia entre diversos grupos de interés.

“La incapacidad para resolver los verdaderos problemas que aquejaban a esta región, dice Botero, ha llevado al Estado, en las dos décadas siguientes a acudir a respuestas militares frente a los problemas sociales, reduciéndolos a problemas de orden público” [Botero 1990, 143]. El costo de hacerlo fue el deterioro de la legitimidad de los partidos políticos tradicionales y del Estado en la región, manifiesto en la coexistencia de grupos políticos de izquierda, la creciente de militarización (que expresa la incapacidad política para gobernar) y grupos guerrilleros presentes en todos los aspectos de la vida cotidiana.

Se trata del fracaso del Estado y de los partidos políticos para responder a las necesidades que surgen del desarrollo de una región recientemente vinculada al comercio exterior. Pero también es el fracaso del sector privado para regular y manejar sus propios negocios y someterse a la ley laboral, o en otros términos, es el desconocimiento de la institucionalidad pública por los agentes privados.

La conclusión de Botero, que difiere de la de Clara Inés, es la siguiente: “En cuanto a la región de Urabá se refiere, asistimos no a la formación sino a la crisis del Estado, la cual se expresa bajo la forma de guerra civil y violencia generalizada” [Botero 1990, 190].

La violencia generalizada en la región es un doble indicador del fracaso de: el Estado para arbitrar los conflictos sociales en la región, lograr su legitimación a través de la inversión pública y cumplir con su función primordial de proteger la vida y bienes de los individuos; y de las leyes del mercado para lograr por sí mismas desarrollo armónico y autorregulado [Botero 1990, 1901].

Otro de los trabajos ubicados en esta vertiente es el de Clara Inés García sobre Urabá [1996] que se refiere a los temas de región, actores y conflicto entre 1960-1990. Este trabajo, generado en el Instituto de Estudios Rurales de la Universidad de Antioquia, se complementa con otros análisis de la autora referidos más adelante. Es un estudio que muestra enseñanzas útiles para futuras acciones del Estado y lo que no debe hacerse. Desentraña muchas de las razones por las que la sociedad colombiana está en conflicto, en especial en las zonas de colonización.

El desarrollo de esta zona de colonización tardía tiene como eje básico el banano y los conflictos laborales, sociales y políticos generados alrededor del cultivo, así como la presencia del EPL y de las FARC en la búsqueda del dominio territorial y del movimiento obrero. No es una zona donde el conflicto esté ligado a cultivos ilícitos.

En los años cincuenta del siglo veinte, Urabá era tierra de nadie. allí operaba la ley del más fuerte, la presencia del Estado no existía y sólo con la irrupción del banano, los conflictos obrero patronales, las guerrillas, para dominar el territorio, y los sindicatos agrarios, el Estado empieza a llegar aunque de manera lenta y descoordinada. El Estado se construye al ritmo del conflicto, mientras que la colonización va de la mano con la guerrilla y ambas interactúan en la construcción de la región.

Dice la autora que desde el comienzo, el Partido Comunista influyó en las organizaciones obreras. Después lo hizo el EPL y más tarde las FARC, así como diversas organizaciones políticas con diferentes ideologías. Todos quieren controlar los sindicatos para sus intereses y ello deriva en innumerables conflictos y violencias.

Como indica Clara Inés, varias instituciones del Estado llegaron en los sesenta y setenta a la zona de una manera descoordinada, sin un plan de desarrollo. Sus acciones fueron poco efectivas, pese a que oficialmente se reconocía que Urabá era una zona privilegiada que merecía atención. La debilidad institucional, la descoordinación y la lentitud fueron las características de la llegada del Estado, paralelas a los flujos migratorios y el capital. Lo que apareció en la región fue la burocracia más que la política del Estado. Este fracasó por la forma de conducir las dimensiones no militares

de la política pública. la intensidad del poblamiento y el conflicto desbordaron la oferta pública. La percepción de Clara Inés es que la normatividad en el caso de Urabá se confeccionó para zonas con asentamientos estables y estructuras sociales más definidas, pero no para otras donde se inicia la construcción de región y donde los pobladores son analfabetas y desplazados y están inermes frente a los poderes patrimoniales constituidos (ausencia de marcos jurídicos especiales para la implementación de políticas sectoriales en tierra de colonización).

En Urabá se refleja la incapacidad de generar un modelo institucional con visión de región para las zonas de colonización. La región la construyen los pobladores a empujones, según sus criterios y sin orientación en el uso de los recursos, con grandes costos, lo que deriva en el abuso, el conflicto y la exclusión. Por ello, los pobladores son presa fácil de actores armados y de otros no armados como el Partido Comunista, ajenos a la región y a la idiosincrasia de los habitantes rurales.

Según la autora, el manejo del orden público fue ajeno a la penetración de instituciones sectoriales. Siguió la dinámica de la guerrilla y no incidió en las instituciones públicas no militares. Las visiones contrapuestas del Estado, su descoordinación, la carencia de un proyecto regional no coyuntural que construyera región y país fueron su fracaso. Esta operación de dos lógicas dentro del Estado, no articuladas sino contradictorias, frente a una sociedad en construcción y en medio del conflicto, condujo necesariamente al caos, la desconfianza, la desinstitucionalización, la identificación del otro como el enemigo. De allí se desprenden tres tipos de conflictos interrelacionados: el obrero-patronal, el político-militar y el urbano-rural.

En Urabá, pese a ser una zona abierta a la colonización, las invasiones fueron un medio generalizado para posesionarse de la tierra y el primer factor de conflicto social, que devino además en la configuración de redes de solidaridad, de organización social y de poderes. La otra manera de regular las relaciones entre patronos y trabajadores fue a través de las huelgas y los paros obreros y cívicos, a lo que se sumó la acción de los actores armados. Este proceso, que podría llamarse *de ilegalidad en marcha*, es el mismo que se repite en otras zonas de colonización reciente. El caso de Putumayo es patético al respecto.

Hay tres períodos claros en esta historia de Urabá: de 1960 a 1966 es el periodo de la pugna directa mediada por los intereses económicos; entre 1967 y 1982 es el de la politización, alcanzada mediante invasiones y acciones sindicales orientadas por organizaciones políticas de derecha e izquierda; y de 1983 a 1990, el periodo del enguerrillamiento o de dominio del



territorio, de las masas y las finanzas por la guerrilla, que busca poder político y económico. Los años noventa serán el tiempo de la lucha entre paramilitares y guerrilla por el control territorial. Es la fase de desalojo de las FARC, pero al tiempo, la gestación de una nueva lucha por ese control, a partir de 1998-99 [García 2002].

En un trabajo de William Ramírez sobre Urabá [1997] se relata de manera clara lo ocurrido en los noventa. El autor señala que la crisis de esa región “ha sido un producto dentro del cual los diferentes actores han estado comprometidos de una u otra manera con visiones específicas sobre los problemas de la región y la manera de resolverlos” [Ramírez 1997]. Por tanto, ninguno de los actores deberá ser excluido en los caminos que se sigan para definir su destino.

El EPL es el grupo que inicialmente desarrolla el interés de crear una fuerza política entre las masas en el eje bananero, lo que lo lleva a crear el sindicato Sintagro, Sus objetivos son, en un primer momento, las invasiones de tierras, lo que genera un sector de economía campesina importante. Las invasiones, dice Clara Inés García, fueron la instrumentalización política de la acción colectiva de las masas, hecha por todas las tendencias políticas [García 1996, 92].

Entre todas las zonas de colonización, fue en Urabá donde la cuestión urbana se articuló con la rural y donde esa articulación se convirtió en una dimensión central del poblamiento y de la construcción regional. La presión urbana más fuerte ocurrió en los setenta y los comerciantes fueron adalides de los movimientos cívicos por servicios.

Urabá se torna una zona muy conflictiva. Alrededor del 50% de su actividad gira en torno al banano. Los conflictos entre patronos, obreros y sindicatos son el articulador de la confrontación regional en los ochenta y ello definió por qué y cómo los demás actores sociales se fueron involucrando en ella. Sintagro y Sintrabanano fueron los protagonistas principales en el conflicto obrero-patronal, el primero cooptado e intervenido por el EPL y el otro, de orientación comunista.

El conflicto laboral se identifica por el desconocimiento de las normas laborales de parte de obreros y patronos y por la ausencia del Estado para regular las relaciones; la influencia temprana del Partido Comunista en algunos sindicatos es un detonante del conflicto. Miles de trabajadores se sometieron a una vida laboral precaria y legalmente cuestionable. Los líderes sindicales también eran inexpertos frente al capitalismo salvaje. Las luchas intersindicales son notorias y se crean organizaciones con el objeto de liquidar otras. Pero el auge de sindicatos en los sesenta no logra convertirse en una fuerza social con capacidad para impulsar proyectos gremiales y

políticos [García 1996, 112] y la reacción patronal no se hace esperar: despidos a trabajadores sindicalizados y paso a sistema de contratistas, detención de líderes comunistas y, más tarde, exterminio de dirigentes sindicales y obreros, en lo que participa la fuerza pública. A las convenciones colectivas de los sindicatos se oponen los pactos colectivos de los patrones que logran con otras acciones desestructurar el naciente sindicalismo.

Este sindicalismo de la colonización comete errores y arrastra los problemas sindicales: corrupción, manejos clientelistas, rigidez, anexión a ideologías comunistas o de izquierda, improvisación, etcétera. En los setenta, la reacción de la fuerza pública, los patronos y las mismas dirigencias sindicales debilitan el movimiento sindical, Sintagro y Sintrabanano, y el primero pasa a la clandestinidad en 1979. Se había construido una economía bananera exitosa sobre un capitalismo salvaje y una ausencia efectiva del Estado. Esa economía había creado sus propias condiciones de conflicto.

A partir de 1982, el conflicto obrero-patronal empieza a anudar los conflictos en Urabá. Las FARC deciden entrar a controlar el movimiento sindical y las bases sociales en competencia con el EPL y estos grupos se convierten en factores de peso político militar en toda la región. El EPL decide orientar sus acciones al eje bananero para controlar el movimiento obrero y campesino y aprovecha la tregua de Betancur para inmiscuirse en todas partes. Hay un auge de sindicatos, al tiempo que se inicia la política de acabar con Sintagro, que pasa un año a la clandestinidad.

La coyuntura pone a los grupos guerrilleros como los únicos actores sociales que asumen la función de organizar los sindicatos. En 1985, empieza la guerra intersindical. Y también a mediados de los ochenta, el conflicto se generaliza. Hay de todo tipo de acciones y violencias, es un verdadero caos y sólo a fines de 1985 se da la primera posibilidad de llegar a un acuerdo entre Augura, los sindicatos y el gobierno, que se concreta en 1987, cuando la guerra intersindical y entre guerrillas llega a su fin y los dos sindicatos presentan pliego de peticiones unificado. Augura los reconoce a ambos. Este conflicto muestra cómo “el Estado colombiano se construye en buena medida simultáneamente con los conflictos que debe ir resolviendo o al menos entrando a resolver en regiones como la de Urabá” [García 1996, 134].

La lucha sindical pasa del plano laboral al de los derechos humanos, al plano político; 1987-88 es el momento frontera de ese paso. En adelante, la política articula el conflicto y lo laboral y político se entrelazan e influyen. Sólo hasta 1989 se crea una Consejería Presidencial para las relaciones obrero-patronales, algo primordial para la configuración primigenia de las relaciones sociales en el eje bananero.

El año 1987 es el de las reconciliaciones, pero también el de masacres en fincas bananeras y zonas urbanas (1987-1988) y el paramilitarismo toma nuevas dimensiones, se organiza, hay un idea de insurrección general. Lo laboral pasa a segundo plano.

En la perspectiva de las relaciones entre actores sociales y sus roles en la región, Claudia Steiner analiza la colonización en Urabá, tomando elementos históricos que la llevan a plantear un encuentro entre los habitantes que concurren a la región desde diversos sitios y con autoridades locales establecidas: lo denomina *encuentro colonial* [Steiner 2000]. Señala que los antioqueños consideraron la sociedad de Urabá desde el siglo diecinueve y principios del siglo veinte como moral e intelectualmente inferior y por tanto objeto de salvación para evitar el caos y la barbarie. Antioquia presentó a Urabá como sinónimo de frontera, “es decir, como la tierra prometida, pletórica de barbaries, riquezas y aventuras. Antioquia por su parte, era el sinónimo incuestionable de civilización y de redención” [Steiner 1994].

La autora indica que ello no fue óbice para que se produjera un encuentro entre ambas sociedades (la antioqueña y la de Urabá, que era costeña, de negros e indígenas). Ese encuentro colonial fue una ruptura en el siglo veinte que se caracteriza por períodos de violencia política y social. Steiner insiste en la necesidad de mirar las fronteras como procesos dinámicos donde se desarrolla una interacción cultural, lo que permite ver los dos lados del borde la frontera, algo imposible de hacer si sólo se ve la frontera como un lugar.

Su argumento central es que “el encuentro colonial entre Antioquia y Urabá durante los primeros años del siglo veinte fue fundamental en la definición del carácter que tomarían las relaciones entre los diversos grupos sociales de la región costera” [Steiner 2000, xviii]. Dice Claudia que la colonización de Urabá, como discurso, “más que una anexión política y territorial al departamento de Antioquia fue parte de un encuentro conflictivo: el del interior con la costa” [Steiner 2000, xx]. En el libro, la autora muestra claramente las pugnas entre los habitantes de la región y los antioqueños que llegaron a colonizar, mediados por la presencia de la Iglesia, que al tiempo busca imponer normas católicas opuestas al espíritu liberal de sus habitantes, venidos en su mayoría del Sinú y de Bolívar. Acierta así a mostrar el ejercicio del poder del colonizador y las resistencias del colonizado, así como la manera en que las autoridades (el Estado y la Iglesia) se ponen de parte de los colonizadores¹¹.

11 Mayores detalles sobre este asunto y la reconstrucción de la historia de Urabá se encuentran en Steiner [1991].

El análisis de Urabá permite a Steiner llamar la atención sobre uno de los aspectos esenciales del proceso, no siempre considerados por los historiadores: la importancia de los aspectos culturales en la formación de una región. Su intención es por tanto mostrar que durante el período 1900-1960, Antioquia construyó una historia de la región de Urabá basada en sus propias dificultades para asentarse como poder exclusivo y que, como resistencia y respuesta, la sociedad allí asentada y los poderes locales interpretaron la colonización como una experiencia de exclusión. En su recorrido, Steiner muestra cómo Urabá pasó de ser frontera indómita a comienzos del siglo a ser zona de guerra en los cincuenta. También señala que a partir de los ochenta se convirtió en región de conflicto, como lo ilustran Botero y García. Desde entonces, dice, diversos grupos luchan por establecerse como poder exclusivo conquistando la frontera a cualquier precio y negando como siempre la historia del “otro”. Por eso concluye aseverando que el legado colonial sigue vigente.

En otro ensayo, Claudia Steiner vuelve a revisar la forma como Antioquia veía a Urabá en la primera mitad de siglo veinte. Allí señala que la percepción de la región del Atrato por los antioqueños como “territorio lejano” es igual a la misma que se tenía sobre Urabá desde el interior, que al tiempo contrastaba con la idea de que los antioqueños querían conquistar y explotar sus riquezas. Los chochoanos veían que Colombia los reconocía y ellos se sentían colombianos, lo que no sucedía con la visión de los antioqueños. Por ello hubo resistencias en el Chocó a la colonización antioqueña, relacionadas con el rechazo a los valores del interior, la reafirmación de identidades étnicas a través del comercio y la política, “al tiempo que se mantuvieron actividades que, de vieja data, estaban por fuera del control estatal” [Steiner 1993, 457].

4.3 El Bajo Cauca antioqueño

En la línea de los análisis realizados para Urabá, Clara Inés García se adentra en una mirada de las regiones en el Bajo Cauca antioqueño, interesándose en el papel de los actores sociales en el conflicto y su dinámica. Por ello le presta atención a los movimientos cívicos como agentes principales de construcción de región. Dedicó buena parte de su trabajo a discutir el concepto de región, después de repasar los procesos de colonización y los ciclos respectivos de las economías extractivas que se generaron en ese ámbito geográfico, sobre la base de la minería.

Las conclusiones de este estudio de Clara Inés son muy esclarecedoras sobre la formación de región y el papel protagónico de los actores sociales y

sus movimientos reivindicativos. Igualmente se hacen precisiones muy valiosas sobre el concepto de movimientos cívicos y sobre la acción colectiva. Junto con el estudio sobre el Putumayo de Ramírez [2001], este trabajo puede considerarse seminal en la consideración del rol de los actores en el conflicto regional.

Para la autora, lo que define los contornos de una región es más la lucha por el control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos que se libra entre los actores sociales sobre un territorio determinado que el proyecto político en sí [García 1993,26]. Son los actores sociales los ejes sobre los que se construyen las regiones¹². Al partir del conflicto para definir la región, se está indicado que sus fronteras nunca son estáticas, y que siempre estará en ese proceso de construcción hasta que se haya logrado la estabilidad social, y acuerdos sobre el acceso a los recursos, el manejo de las diferencias y se hayan institucionalizado mecanismos para procesar los conflictos; lo cual diseña la organización social.

A partir de estas consideraciones, analiza la región del oriente y el suroeste antioqueño desde sus etapas iniciales de poblamiento y llega a la conformación del Bajo Cauca, con sus litigios sobre la ocupación de baldíos. Después aborda la violencia reciente de la década de los ochenta con sus dos principales nudos de conflicto, aquellos que se tejen alrededor de los pobladores y las instituciones públicas y en torno de la guerrilla, la empresa minera y el ejército. Es la intensificación de la guerra entre ejército y guerrillas la que motiva en esta región el estallido de la acción colectiva. Y son la guerra y los cruentos enfrentamientos los que llevan a que la región Bajo Cauca adquiera identidad para el resto de los colombianos. Es decir, la construcción de identidad está ligada a la imagen que da la región en el exterior [García 1994, 128-129].

Identifica tres formas de expresión colectiva de las comunidades: el pronunciamiento colectivo ante las entidades públicas, el asociacionismo y el separatismo, y los paros cívicos y las tomas campesinas de los cascos urbanos. Al lado aparece el Estado desde los años sesenta a través, primero, de los organismos de seguridad y orden público, por pedido de los hacendados; luego, del Incora (titulación de tierras y apertura de carreteras) y desde fines de los setenta y comienzos de los ochenta hace inversión pública en

12 Define actor social como los "agentes con una mínima conciencia sobre el proyecto social a construir en un espacio social determinado, con el despliegue de una serie de mecanismos económicos sociales y políticos enderezados a tal efecto y, por tanto, debatiéndose entre un conjunto complejo de conflictos y de solidaridad" [1993, 27].

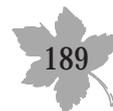
servicios sociales e infraestructura. Lo que estimula la presencia del Estado, dice la autora, es la incursión de la guerrilla, no las necesidades de la población ni la acción colectiva. Finalmente, la presencia del Estado se orienta por factores suprarregionales de interés nacional (por ejemplo, la interconexión eléctrica y el conflicto político con las coyunturas de paz, el PNR). La confrontación entre pobladores y Estado es mediado en el Bajo Cauca por un conflicto político-militar de carácter nacional [García 1993, 76].

Las movilizaciones en el Bajo Cauca se dan tanto desde el centro urbano hacia la periferia urbana regional, como desde el campo hacia los centros urbanos en una segunda fase. Quienes se movilizan son especialmente campesinos y lo hacen por el conflicto y por demandas de servicios básicos y derechos humanos. El movimiento cívico se convierte en el principal agente de la integración del territorio. Las movilizaciones ponen en contacto a pobladores rurales con sus cabeceras municipales y con los pobladores urbanos y nace una nueva dirigencia alternativa de carácter regional. El ciclo de las grandes movilizaciones se termina en 1988 (masacre de Segovia) y en 1991 renace el movimiento cívico. Allí renace la relación entre el casco urbano y las veredas, el contacto entre la sociedad civil y el Estado.

El movimiento cívico se analiza a partir de sus características internas con un método de acercamiento más cualitativo de las reivindicaciones, los participantes, los opositores, las organizaciones y las acciones. El juego en toda su complejidad entre manipulación, resistencia y autonomía es lo que se observa en el movimiento social y es ello lo que lo caracteriza. La autora lo demuestra a partir del movimiento del 27 de febrero que surge en Zaragoza en 1985.

4.4 El Putumayo

Con su estudio sobre el Putumayo, fundamentado en el movimiento cocalero, su manejo y desarrollo, María Clemencia Ramírez [2001] es quizás la analista más adelantada en la interpretación y comprensión del problema de la colonización ligado al papel del Estado y las visiones de formación de ciudadanía de los colonos. Su trabajo se diferencia claramente de los anteriores sobre Urabá al entrar en la médula de los cultivos ilícitos y las pretensiones de los habitantes de la zona frente al Estado y los partidos políticos. Se ubica más allá de la etnografía para abrir nuevas vertientes analíticas de la antropología. Si bien no formula una propuesta de política pública para las zonas de cultivos ilícitos, su estudio permite inferir elementos para constituir una visión más holística de la problemática de la colonización y del conflicto en estas zonas.



La tesis central de su libro es que ha emergido y está consolidándose un movimiento social de pequeños campesinos coccaleros, desde 1994, como respuesta a las acciones del Estado sobre la región amazónica, en el marco de la guerra contra las drogas. Es un movimiento que denota conflicto y tiende a ser propositivo: “El rechazo de su exclusión y su interés en proponer soluciones a su situación están en la base del movimiento coccalero”. Con esta afirmación, se une a las tesis de LeGrand, Jaramillo y Zamosc.

El Estado, a partir de la representación que asume de la Amazonia como una región habitada por gente desarraigada dedicada a actividades ilegales y por medio de políticas de represión, incide en la emergencia de un movimiento social que asume su identidad colectiva como cultivadores de coca o coccaleros, “buscando resignificar este rótulo que no sólo los estigmatiza y los criminaliza sino que los invisibiliza” [Ramírez 2001, 21].

Para la autora y siguiendo a Joseph y Nugent,

como el objetivo central de movimiento es hacerse visible como grupo social autónomo frente a la guerrilla y a los narcotraficantes y, sobre todo, lograr su reconocimiento como ciudadanos putumayenses, se trata de un movimiento que no puede entenderse como tal sin entrar en interlocución o en contestación con las políticas del Estado para la región amazónica [y con] la política internacional de lucha contra la droga [Ramírez 2001, 21].

Este movimiento social pone en evidencia la lucha sobre el significado de actor social en el contexto de la ilegalidad. El movimiento coccalero ilustra la emergencia y configuración de identidades colectivas, una recomposición de identidades a partir de la acción colectiva. Es la identidad como pequeños campesinos cultivadores de coca, pues la discusión abierta de su condición es lo que permite debatir con los representantes del Estado y sobre todo proponer alternativas para la región. Y más allá de erradicar la coca, los campesinos coccaleros buscan su reconocimiento como actores sociales e interlocutores válidos para incidir en las políticas y los programas (no son entonces, como diría Molano, actores revolucionarios que quieren romper el Estado), quieren integrarse a la sociedad y buscan que se les reconozca como ciudadanos; están dispuestos a dialogar y acercarse al Estado.

La exclusión que sienten los habitantes de la región amazónica ha significado para ellos la negación de su ciudadanía y reclamarla es un acto político con significado cultural e identitario, de reconocimiento de pertenencia a una región que buscan sea incluida al Estado-nación [Ramírez 2001, 22].

Se deduce claramente del trabajo que sólo por el cultivo de la coca fue que el Estado empezó a preocuparse y a atender a los habitantes y fue ello lo que hizo destacar la situación económica y social de una región de la que el Estado había hecho caso omiso¹³.

El trabajo se centra en los líderes del Movimiento Cívico por el Desarrollo Integral del Putumayo, a los que considera como intelectuales campesinos, en el sentido que les da Feierman [1990]. Son campesinos organizados en movimientos políticos y que aspiran a mejorar sus condiciones de vida y a alcanzar justicia social. Es decir, crean un nuevo discurso político. “Los intelectuales campesinos, situados entre el discurso político y el poder dominante, median entre la creación activa de un lenguaje político y una continuidad de larga duración, así como entre la sociedad local y la sociedad global” [Ramírez 2001, 24]. La autora busca contribuir también a la historia social de los intelectuales públicos de que habla Warren [1998]. Los líderes del movimiento son también colonos.

La autora hace un repaso de la ocupación de la región putumayense y de la Bota Caucana y resalta cómo la región amazónica se ha construido como un espacio de recepción de población desplazada del interior del país, lo que refleja el sentimiento de abandono que impera en el discurso de los habitantes, pues el gobierno central se representó esta región como un territorio baldío, que niega la existencia de grupos indígenas. Se veía como una solución a la presión por la tierra en otros lugares del país y como una zona de amortiguación para la seguridad nacional y la preservación de la soberanía en el sur del país.

Allí también el Estado limita su presencia a establecer servicios básicos para los colonos localizados cerca de los centros urbanos. El resto carece de ellos. A la vez, el Estado se percibe como el principal responsable de la expansión del cultivo de coca en estas áreas [Ramírez 2001, 45]. La gente que vive en la Amazonia es invisible para el Estado y poco a poco los colonos interiorizan esa invisibilidad. El resultado de ello es la reconfiguración de la construcción histórica del territorio baldío. De allí el énfasis que la autora hace sobre la importancia de analizar la formación del Estado local, es decir, que la cultura popular y el Estado sólo pueden entenderse en términos relacionales.

El estudio muestra que la intensificación de la fumigaciones desde 1994 no se ha traducido en una erradicación exitosa sino en un aumento de la superficie

13 La naturaleza del Estado es tal que se requiere la ilegalidad para que aparezca y se preocupe en sus altas esferas. Si los colonos hubieran continuado con actividades lícitas de subsistencia, posiblemente el Estado no se habría preocupado por el movimiento que reclama ciudadanía.

cultivada con coca. Describe la llegada de las FARC a la zona en 1984 y su consolidación como autoridad en la región; esta guerrilla regula el mercado de la coca y los militares la denominan el *tercer cartel de la droga*. Por ello, la guerra contra las drogas se convierte en una guerra contrainsurgente. Describe la llegada y expansión de la coca en el Putumayo desde la década del setenta y sus distintos procesos productivos y comerciales, así como el surgimiento de las FARC desde las columnas en marcha a mediados de los sesenta¹⁴.

El cultivo de la coca en Putumayo empezó en 1978 y en 1986 se promulgó la ley 30 que criminaliza al campesino cultivador de coca. En 1984 había llegado el Frente 32 de las FARC con una relación inicial de colaboración con los narcotraficantes, rota luego. Las FARC consiguen apoyo cuando prohíben el pago de salarios con bazuco. La época difícil se vive entre 1989 y 1991, cuando la guerra contra los paramilitares que emprende la guerrilla deja una gran desolación en la zona y muchos muertos. La autora describe las características del raspachín, del traqueto o comerciante y de los laboratorios, lo que complementa las descripciones señaladas por Cubides.

El argumento de María Clemencia Ramírez es que el movimiento cocalero de 1986 del Putumayo no puede comprenderse si se analiza desligado de otros movimientos cívicos anteriores,

los cuales, desde una perspectiva de larga duración, han sido manifestaciones coyunturales de un movimiento social y centrado alrededor de una demanda central: que el Estado-nación colombiano reconozca su ciudadanía y sus derechos como ciudadanos y habitantes de la región durante décadas, si no como oriundos de la región amazónica [Ramírez 2001, 91].

Esos movimientos cívicos son reiterativos en reivindicar necesidades básicas: infraestructura física, vías, servicios públicos, salud, vivienda y educación. Demandan atención del Estado en sus diferentes instancias y también recuerdan a la clase dirigente local y nacional,

la condición histórica que ha tenido el Putumayo de población y espacio marginal, *abandonada*, donde el *desarrollo* no llega desde el centro ya sea por la falta de voluntad política del nivel central, por su representación como una región *vacía*, receptora de población migrante y desplazada del interior del país, por la corrupción administrativa local o por la aplicación de programas que desconocen la realidad de la Amazonia, entre otras causas [Ramírez 2001, 91].

14 Al respecto, véanse entre otros autores a González [1992] y a González y Álvarez [1990].

María Clemencia sostiene que la política de reconocimiento es uno de los ejes centrales del movimiento. Eso significa que los colonos cocaleros del Putumayo y de la Amazonia occidental cuestionan el señalamiento y la estigmatización que se les hace como personas al margen de la ley, migrantes que buscan fortuna fácil, antes que personas en busca de mejorar su nivel de vida –como ellos lo expresan– faltas de identidad, sin ningún arraigo en la región amazónica y siempre con el interés individual de beneficiarse para regresar a su lugar de origen.

Se trata de movimientos sociales cuya estrategia es el paro cívico, resultado de la organización de líderes para hacerse visibles, para hacerse sentir y confrontar las visiones que el Estado tiene sobre la región. El movimiento cocalero de 1996 tiene antecedentes en movimientos desde la década del 80.

Muestra Ramírez cómo esos movimientos sociales, visibles también en las elecciones, tienden a convertirse en movimientos políticos, independientes de los partidos tradicionales, con representación local y nacional. Es el caso del Movimiento Cívico Regional del Putumayo, que elige en 1994 al alcalde de Orito. También repasa la persecución política de que son objeto los líderes de los movimientos cívicos y políticos alternativos y la dificultad para mantener esas organizaciones, cuyos discursos contrahegemónicos son señalados como propios de los grupos insurgentes y por consiguiente, deslegitimados y perseguidos.

En el Putumayo, los movimientos cívicos se han convertido en prácticas sociales, en formas organizativas que van delineando diferentes espacios políticos, generan pluralidad de demandas y cuestionan a los partidos tradicionales “buscando, sin embargo, ser reconocidos y articularse por medio de la consolidación de movimientos políticos, al discurso hegemónico del Estado central” [Ramírez 2001, 104]. Aunque ello no se logra, es un objetivo de esos movimientos de los años noventa. Sin embargo, la guerrilla y el narcotráfico no permiten que el movimiento cívico se valide como tal.

El movimiento cocalero de agosto de 1996 tiene su origen en el Acta del Acuerdo II con el gobierno nacional de enero de 1995, en su cláusula de creación de una Comisión de seguimiento de los acuerdos, que no se cumplen, al tiempo que el Plante entra a fumigar cultivos como condición para iniciar programas alternativos [Ramírez 2001, 113]. Se observa la fragmentación del Estado en visiones diferentes del problema.

Para entender la construcción de identidad colectiva que emergió durante el movimiento cocalero de 1996, al autora parte de dos presupuestos básicos:

1. La acción colectiva se ve como un producto social, un conjunto de relaciones sociales, una construcción y un ámbito de negociación.
2. La identidad colectiva, afirman Laclau y Mouffe [1985], se construye por medio de la articulación de significados (el significado que la sociedad les adscribe tiene un rol fundamental). Las poblaciones subordinadas [Roseberry 1994] utilizan formas, imágenes símbolos u organizaciones hegemónicas para confrontar, entender, acomodarse o resistir su dominación.

El eje para analizar el movimiento de los cocaleros, a partir de la imposibilidad estructural de acceder a la inclusión en el sistema político nacional, es la pregunta sobre la política de la influencia de estos movimientos sociales sobre lo político y, más aún, su incidencia en la reforma de las instituciones del Estado y en sus políticas hacia la región [Ramírez 2001, 133].

El movimiento ganó más adeptos que cuestionaban al Estado por la intensificación de las fumigaciones y la penalización de los cultivadores de coca. Esto produjo la paradoja de que dichos movimientos no planteaban una lucha frontal contra el Estado sino que, por el contrario, demandaban su presencia efectiva en la zona. “El apoyo del Estado fue el único camino que los representantes de la sociedad civil encontraron como alternativa democrática-participativa frente a la guerra contra las drogas declarada por Estados Unidos y las fuerzas armadas” [Ramírez 2001, 133].

Como en el paro anterior, las fuerzas militares y el gobierno central sostuvieron la idea de que el de 1996 era promovido por la guerrilla, lo que legitimaba el uso de la fuerza para reprimir el movimiento y las acciones violentas en contra del mismo. La conquista del territorio del Amazonas se convierte en la narrativa que domina, dirige y legitima la acción de los militares y a los campesinos cocaleros se les impone una identidad como grupo social y se representan como “masas mafiosas patrocinadas por el cartel de las FARC” (declaraciones del general Bedoya) [Ramírez 2001, 138]; se cambia la imagen al campesino al tildársele de delincuente. Los militares se presentan como conquistadores de una región a la que se va a poner orden y a civilizar. Se configura una idea implícita de que los campesinos marchistas representan la amenaza de la barbarie que emerge de las fronteras marginales, incivilizadas y que se dirige a tomarse los centros urbanos [Ramírez 2001, 141]. Pero los campesinos demandan sus derechos como campesinos, aún más, como personas. Otra idea que aparece es que los centros urbanos son limpios y los rurales, sucios y contaminantes. Por ello, los campesinos son atacados y se les considera subversivos, violentos y narcotraficantes [Ramírez 2001, 143].

Dice la autora que el Movimiento Cívico Regional tampoco está exento de la ambigüedad característica de la práctica social y política en el Putumayo. El movimiento cocalero de 1996 debe por ello enmarcarse en la tensión entre mantener o no la autonomía política con respecto a los partidos tradicionales y los grupos armados que actúan en la región. En él se evidencia el problema estructural de la región amazónica: conflicto y la violencia asociados a la coca y fuerte articulación entre los campesinos y la guerrilla, una alianza ambigua.

Las FARC, al promover las demandas hechas por los campesinos al Estado por servicios y obras de infraestructura, así como sus exigencias de participar en la planeación y ejecución de proyectos productivos para la región, no buscaban sustituir al Estado como proveedor de servicios y bienestar [Ramírez 2001, 154]. Ayudaron a los dirigentes del Movimiento para que llegaran fortalecidos a las mesas de negociación. Pero las FARC tienen un doble discurso: se reivindican como defensores de los intereses de los campesinos y legitiman sus acciones militares, pero al tiempo son autoritarios. Eso fue evidente en el desenlace del movimiento:

El poder de las FARC, difuso y no institucionalizado ha logrado infundir en la población microprácticas disciplinarias que han sido asumidas y forman parte de la vida cotidiana, relaciones de poder enraizadas en la sociedad que, además, le adjudican a las FARC una capacidad de vigilancia permanente [...] [Ramírez 2001, 161].

Las FARC establecieron las reglas para la organización de las marchas de 1996. Pero aunque se reconoce este papel de la guerrilla en la concepción organizativa de las marchas –en su preparación y ejecución–, las juntas de acción comunal fueron las que se responsabilizaron de lo que debía hacerse en cada vereda. Incluso, las FARC han buscado disminuir su intervención en los conflictos cotidianos entre los pobladores del Putumayo y la Baja Bota Cauca. Es así como en la junta de acción comunal de cada vereda funciona una comité conciliador para la resolución de conflictos. Eso indica también que aunque se le adjudica a la guerrilla esas prácticas disciplinarias, eso “no significa que no se sigan acatando también formas institucionales y disciplinarias del Estado” [Ramírez 2001, 161].

En las negociaciones entre cocaleros y gobierno la diferencia conceptual se centró en el carácter de ilícito del cultivo de coca, por lo que no podían considerarse como actores sociales sino sólo interlocutores para discutir el problema. De ello se derivó que la comisión gubernamental considerara que la eliminación del cultivo de la coca debería ser total y no gradual, condición



para acceder a cualquier proyecto alternativo. Según los campesinos, se trataba de lograr su subsistencia. El gobierno diferenciaba la erradicación voluntaria para los pequeños productores y la forzosa, mediante fumigación, para las grandes plantaciones. El fantasma de los intereses del narcotráfico detrás de los intereses del campesino persistía en las consideraciones del gobierno. Para los campesinos, cultivar coca no los hacía delincuentes y el cultivo era otra fuente más de empleo, como lo es el clientelismo político o el contrabando. El cultivo era legítimo en el contexto del Putumayo, donde no se ofrecían otras alternativas [Ramírez 2001, 190].

Lo que se observó en las conversaciones entre el gobierno y los cocaleros, dice María. Clemencia, fue una división y fragmentación del Estado, que permitió a los líderes del movimiento cívico alcanzar unos acuerdos favorables. Siguiendo a Abrams [1988], la autora indica que,

Esta percepción del Estado (como un proyecto ideológico propuesto para legitimar la sujeción), este paradigma teórico que lo desmitifica y lo trae a lo local como un proceso en formación, examina instituciones concretas y su desarticulación, así como los poderes ocultos que se convierten en objeto de estudio [...] [Ramírez 2001, 195].

En el análisis de los poderes que están en juego durante la negociación se destaca entonces la importancia de valorar lo local.

Convenir un Putumayo sin coca se convirtió en el eje del acuerdo. Ese era el objetivo del gobierno y de los campesinos, aun cuando la manera de llegar a él fuera diferente. Se propuso elaborar un plan de desarrollo integral, pero no se hizo un tratamiento diferencial para el pequeño cultivador. En eso fue evidente la ambivalencia de los funcionarios locales y regionales con respecto al nivel central. Los funcionarios departamentales y municipales se presentan como asesores del Movimiento Cívico y por consiguiente estaban a su lado en la mesa. El gobernador fue la pieza suelta. Los alcaldes tampoco se identificaron con el gobierno central.

4.5 El Magdalena Medio

Al Magdalena Medio llegaron pobladores de casi todas las regiones del país. Eso produjo una mezcla de subculturas, sistemas productivos y actores sociales que está en la base de los conflictos que han caracterizado la región desde las guerras civiles del siglo diecinueve. Estos conflictos, descritos por Jacques Aprile-Gnisset [1997], vienen desde las luchas de los Yariguíes por su territorio y la penetración de las empresas petroleras en el área. Alejo Vargas [1992]

complementa el conocimiento sobre la formación de la región del Magdalena Medio santandereano dándole la importancia a la creciente interpenetración de los actores políticos armados con los movimientos sociales.

Como en otras zonas, aquí las luchas de los obreros petroleros, mezcladas con la colonización campesina y terrateniente, coexisten con una presencia estatal que se percibe como represiva y no como reconocedora de derechos de los actores sociales. De allí se desprende una actitud contestataria de los movimientos sociales. El estudio de Vargas, como dice Fernán González en la introducción, muestra que en esta región la opciones violentas parecen superponerse y retroalimentarse a lo largo de los años con una notoria continuidad espacial y generacional. Así, la violencia presente se nutre de las violencias pasadas, aunque introduzca importantes puntos de ruptura.

Durante el Frente Nacional se expresó la criminalización del conflicto social por parte del Estado y el creciente divorcio del bipartidismo frente a los movimientos sociales. Eso produjo un clima favorable al surgimiento del ELN, que aprovecha la tradición de lucha social de los obreros del petróleo, campesinos y pobladores urbanos y la tradición de lucha militar de antiguos guerrilleros liberales. “Pero la instrumentalización de la dirigencia de los movimientos sociales por parte de los actores armados no permite tampoco la cohesión interna de la sociedad civil, ni el surgimiento de una alternativa de izquierda democrática en la zona” [González 1992a]. La presencia del Estado es precaria y el movimiento social no se consolida como tal; tampoco el clero tiene el control social. La consecuencia es entonces una región con factores permanentes de desestabilización y en proceso permanente de exclusión, marginada en términos políticos y sociales.

Para Vargas, la región del Magdalena Medio santandereano asiste todavía a un proceso de disputa y de construcción de región, “en lo político, por el bipartidismo en decadencia y los nuevos actores; en lo económico, por las luchas alrededor de la tierra, de la ganancia y sobre todo el control de los recursos naturales, y en lo cultural, por las variadas influencias culturales que allí se mueven (la cultura ribereña, la santandereana, la costeña, la paisa)” [Vargas 1992, 293]. Considera que en esta región, la Iglesia podría ser un actor con posibilidades de contribuir al encuentro de alternativas. El autor presenta las posibilidades futuras del conflicto regional desde la perspectiva de algunos actores sociales de la región.

4.6 Darío Fajardo y el ordenamiento territorial

En la misma línea de preocupaciones sobre el Estado y la colonización, una de las conclusiones más fuertes de Fajardo y otros autores es que,

La ausencia del Estado nacional en el reciente proceso colonizador es un indicativo indiscutible de la obsolescencia del ordenamiento territorial estatal vigente y pone de presente la existencia de un ordenamiento territorial de hecho, realizado por los factores de poder y que agudiza los conflictos armados existentes al producir enfrentamientos entre reordenadores territoriales diversos y contradictorios” [Fajardo *et al.* 1997, 19].

En las zonas de colonización, otros factores de poder como la colonización armada, los narcotraficantes, o los esmeralderos y las petroleras han sustituido al Estado. Por eso, este vivió una deslegitimación profunda en la segunda mitad del siglo pasado en las tierras de frontera. Allí se ocuparon los últimos espacios disponibles no sólo mediante actividades ilegales, sino con la apropiación por otros actores de las funciones del Estado ante su ausencia y su poca legitimidad para los actores allí establecidos.

Los conflictos de cualquier grupo humano tienden a ocurrir en torno al control de sus recursos. Alrededor de ellos se organiza cada colectividad y también en torno a su aprovechamiento y desarrollo se transforman las capacidades espirituales, científicas y técnicas de cada sociedad [Fajardo *et al.* 1997, 24]:

De esta manera, la realidad de cualquier ordenamiento territorial y de sus recursos (ordenamientos territoriales y ambientales) expresa no solamente el conocimiento y valoración que la respectiva sociedad logre de ellos, sino también las relaciones de poder existentes en su interior y, en una u otra forma, las relaciones que puedan existir entre esa sociedad y otras que compitan por sus recursos [Fajardo 1997,25].

En Colombia, la ocupación del territorio no es resultado de un proyecto estratégico de largo plazo, sino de las formas de apropiación privada del territorio, derivadas de la administración colonial y española y del enajenamiento que hiciera luego, en el siglo diecinueve, el débil Estado republicano. En esa secuencia han incidido los mercados externos en ciclos recurrentes que se inician con la búsqueda de veneros auríferos y culminan en el siglo veinte con los cultivos ilícitos y más allá con la ambición de apropiación de los diversos recursos de la biodiversidad. Todos estos productos han sido dinamizadores de las sucesivas ampliaciones de la frontera agrícola y alternativa a cultivos tradicionales y empresariales que no resistieron la competencia de las importaciones [Fajardo *et al.* 1997, 28].

Los autores atribuyen el desorden en la ocupación previa de los territorios de la colonización en Colombia a: la ausencia del Estado, a un vacío en la jerarquización de los componentes del espacio nacional, a la carencia de políticas y orientaciones para el poblamiento y a las dificultades en el acceso a la tierra. El resultado es un grave deterioro ambiental, la ampliación de la pobreza, el conflicto y el cuestionamiento mismo del modelo social y político de desarrollo y de la sociedad vigente.

5. COLONIZACIÓN Y CENTROS URBANOS

5.1 En Barrancabermeja

Jacques Aprile-Gnisset analiza el modelo yariguí de poblamiento territorial que permaneció intacto durante unos tres siglos y que sólo después de la independencia empezó a modificarse en la región Carare-Opón-Lebrija. Hasta mediados del siglo diecinueve, el poblamiento regional sólo ocupó la mitad de Santander en las tierras altas y salubres; permanecieron vírgenes las selvas bajas y mortíferas del oeste, donde habitaban, en un millón de hectáreas, unos 10 mil aborígenes, aislados y dispersos en una economía autárquica [Aprile-Gnisset 1997].

Después de varios intentos fracasados de abrir caminos desde los centros del oriente, a partir de 1835 y 1837 desde Vélez, o del Socorro, a partir de 1850, varios factores inducen la penetración de colonizadores en la región. El avance desde el río mismo por la navegación a vapor cuando llegan los antioqueños, la crisis de las artesanías desplaza población desde Santander, se da una colonización de pequeñas estancias de labradores. Desde la segunda mitad del siglo diecinueve, los bonos de deuda pública por baldíos y las concesiones de baldíos auspician la conformación de sociedades comerciales y territoriales que buscan el comercio de exportación de bienes primarios, quina, añil, tabaco, café, caucho y tagua.

Narra Aprile-Gnisset la penetración de extranjeros en la región en la segunda mitad del siglo diecinueve, en particular de alemanes (Lengerke) y británicos que se disputan la apertura de caminos por esa región. Cuenta también acerca del poblamiento con sus consecuentes despojos y matanzas de indígenas. Hacia 1870-1880 se produce un pillaje de recursos, una economía puramente extractiva de recolección depredadora a la que llega todo tipo de aventureros y mercaderes. Personajes como Codazzi, Aquileo Parra, Rafael Reyes y sus hermanos, Jorge Isaac, entre otros, participan en esas empresas.

En el oriente de Santander los mercaderes se enfrentaron a la resistencia de los yariguíes, y este, dice el autor, es el capítulo más vergonzoso: la conquista militar y violenta del Carare-Opón durante la República, a solicitud y en beneficio de los extranjeros [Aprile-Gniset 1997, 26]. El conflicto por tierras y el despojo que sufren los indígenas los lanza a una guerra contra el invasor que va hasta 1913, cuando mueren los últimos opositores a la colonización. Los yariguíes fueron exterminados, expulsados o despojados de su territorio antes de la llegada de las compañías estadounidenses del petróleo a la zona. Entre 1850 y 1900, la República extermina las comunidades que no habían podido reducir los españoles en tres siglos.

En este trabajo se describe la formación de Puerto Santander¹⁵. Describe el surgimiento de Barranca como puerto, las condiciones de vida de los escasos pobladores y la llegada de estadounidenses detrás del petróleo a principios del siglo veinte, así como el papel de la Tropical Oil Company (la Troco) en todo ello. Escribe las intrigas de los primeros exploradores de petróleo en la región. Narra la historia de la Concesión de De Mares que se inicia en 1905 en el gobierno de Reyes (de quien dice era comerciante y político). Y termina quince años más tarde en el gobierno de Marco Fidel Suárez. Esa es una historia de engaño y de estafa a la nación: “La concesión de De Mares es historia de un delito continuo y de un culpable actuando durante quince años y quedando inexplicablemente impune gracias a sus cómplices del aparato estatal y a un poder putrefacto por la corrupción” [Aprile-Gniset 1997, 89].

Este trabajo, que pretendía ser una historia urbanística de Barranca, deriva finalmente en el análisis y descripción de su problemática social, se desliza hacia el análisis de una sociedad.

El autor resume así su aporte:

La historia del nacimiento de Barranca está ligada a un pasado muy cargado de múltiples temas que nos toca [...] por lo menos evocar. Es historia de un territorio que se va moldeando al calor de tensiones sociales y de la cual se desprenden la colonización de baldíos, el exterminio de etnias aborígenes, la conquista del siglo XIX y la navegación de vapor, el saqueo de medios naturales de producción, la intrusión del colonialismo de rapiña, los antagonismos entre imperialismos impactando unas selvas colombianas, la política arrodillada de la oligarquía indígena, el ambiente fétido de la corrupción generalizada del aparato estatal en Bogotá, la delincuencia de cuello blanco en los círculos del poder y la persistencia durante cien años o más de un clima bélico nutrido por la codicia y el afán de enriquecimiento [Aprile-Gniset 1997, 254].

15 Barranca se vuelve oficialmente Puerto Santander en 1868 y el presidente Solón Wilches, protector de Lengerke, lo decreta corregimiento en 1881.



5.2 Hábitats y habitantes del Pacífico

Mosquera y Aprile-Gnisset [1999] escriben un ensayo de síntesis de unos 20 años de investigaciones y recorridos por el litoral Pacífico, desde el Chocó hasta Nariño, en búsqueda de la generalización territorial de los fenómenos sociales y espaciales.

Comienzan anotando que los estudios de la arquitectura y el urbanismo son insuficientes para describir las condiciones formales, visibles y tangibles de habitabilidad en los caseríos y las viviendas; son insuficientes para entender el substrato, lo que está bajo la superficie; son insuficientes para explicar el origen de los caseríos, su ciclo de desarrollo y sus perspectivas. Por eso, su punto de partida para estudiar las peculiaridades espaciales de los habitantes de Pacífico es *el espacio social* y sus múltiples manifestaciones. Estudiar las peculiaridades espaciales de los habitantes exige indagar primero el modo de configuración social basado en la familia, pues la aldea es el núcleo básico de agrupación que prevalece en el sistema de asentamiento de la región y es el óptimo ámbito espacial de sociedades de parientes.

Manejan el concepto de familia como una dimensión capital para explicar los hábitats, su naturaleza y configuración. El concepto de familia se maneja como extensión y ampliación del concepto de “desarrollo de las fuerzas productivas”. Se apoyan notoriamente en los conceptos marxistas del pensamiento etnológico moderno. Irrumpen en la demografía, la geografía y la historia, en la sociología y la etnología (un intento interdisciplinario).

Usan el concepto de *formación socio-espacial* como propuesta analítica y explicativa que intenta llevar al estudio del espacio social algunos fundamentos de la teoría de los modos de producción y de las formaciones socioeconómicas. Por ello privilegian el concepto de contradicción como motor del movimiento y de los cambios continuos que opera tanto en la sociedad como en sus espacios de vida.

Consideran el *territorio* como

la forma superior del hábitat; un hábitat conscientemente vivido y disputado. Es la noción política y la categoría institucional que adquiere necesariamente un hábitat que se desarrolla en un entorno transformado en espacio conflictivo; la ley 70, tanto en sus postulados como en sus consecuencias, constituye una ilustración moderna del fenómeno [Mosquera y Aprile-Gnisset 1999, 9].

En el Pacífico, la aldea lineal fluvial o costera de origen popular espontáneo es el patrón tradicional y dominante de trazado, forma y organización espacial. El relieve y las intervenciones externas pueden cambiar o alterar

el modelo original (sea el Estado con un modelo catastral urbano o los misioneros que favorecen un trazado transversal con eje único y su remate de perspectiva en los símbolos religiosos colocados en posición alta, patrón que evoca los pueblos de doctrina o pueblos de indios del interior del país).

Usan el doble enfoque académico-pragmático y procuran, mediante una investigación actuante, suministrar un saber a la vez exacto y socialmente útil. Es un trabajo de arquitectos y geógrafos que los lleva a identificar una unidad socioterritorial de planificación a partir de una cuenca que agrupa asociaciones de pequeñas aldeas.

Cuestionan algunas concepciones erróneas y rebaten generalizaciones apresuradas de la escuela sociológica-antropológica colombiana relativas a la familia. Profundizan en el estudio del parentesco para ir más allá de las miradas antropológicas de la familia como una unidad de biológica de reproducción y en muy pocos casos como la célula de una estructura social de producción.

También distinguen el concepto de *migración* del de *circulación* o *movilidad*. Hay una circulación pendular entre las aldeas y las ciudades como Quibdó y Buenaventura. En el caso de las migraciones rural-urbanas, dicen que todo se sabe sobre sus efectos, por adición, en los lugares de llegada, pero que a nadie interesa evaluar su impacto, por sustracción, en los lugares de partida. En la teoría de la migración predomina una visión centrada más en la llegada que en la salida) se considera más grave la llegada de una familia a una ciudad de 100 mil habitantes, que su salida de un villorrio de 10 familias.

Los hallazgos realizados por estos autores se sintetizan así:

1. El asomo en el siglo dieciocho de una colonización selvática cimarrona, la larga tradición de la convivencia bi-étnica, entre campesinos de origen africano y aborígenes, y el mestizaje biológico y cultural.
2. El temprano nacimiento de un campesinado de selva tropical.
3. En el campo sociológico se descifran los mecanismos de poblamiento territorial basados en un desarrollo de los hábitats mediante las relaciones parentales.
4. Hay una heterogeneidad de hábitats y de sociedades, que se pueden llamar *sociedades parentales de cuenca*.
5. Hay en esos hábitats una forma consuetudinaria de propiedad colectiva del suelo, basada en el concepto de patrimonio familiar.
6. Hay mecanismos y procesos que originan tanto el nacimiento como el ensanche de los asentamientos y su tránsito paulatino hacia la complejidad urbana.

Otros aportes del estudio son:

1. Se encuentran circunstancias de la génesis de un determinado tipo de ciudades-puerto originadas en la transformación de un núcleo agrario.
2. Se construye una propuesta coherente de sistema urbano-aldeano de la región articulando a distintos niveles y ámbitos los diversos asentamientos que configuran diferentes constelaciones y comarcas o federaciones aldeanas.
3. En arquitectura, el logro estuvo en mirar la casa-producto construido, hegemónico y casi exclusivo, como objeto de una dinámica articulada al proceso social, aclarando los mecanismos que producen sus cambios y generan adelantos.
4. Se hacen levantamientos detallados para ver el desarrollo de la vivienda en sus fases socio-tecnológicas y sus tendencias de modernización para entender la mutabilidad socio-familiar como factor de dilatación-retracción del espacio residencial.
5. El conocimiento generado ha permitido aplicaciones inmediatas en proyectos de vivienda destinados a comunidades residenciadas en aldeas y pequeños centros urbanos. El Grupo Hábitat-Pacífico de la Universidad del Valle realizó un programa experimental de mejoramiento de aldeas y viviendas entre 1989 y 1995, cuya experiencia evaluada permite mejorar el futuro de este tipo de intervenciones estatales, con bajo presupuesto y participación comunitaria.

La colonización del Pacífico tiene peculiaridades. Además del hecho general de todo poblamiento y de los conflictos que genera en su ascenso a la categoría de territorio, se requiere indagar la manera como se produjo en otro lugar un excedente demográfico y luego una descomprensión en dicho lugar, mediante corrientes de migración y una intensa circulación humana. Existe una estrecha relación entre el desarrollo demográfico y el poblamiento de nuevos hábitats.

Durante el siglo diecinueve y hasta hoy, tanto en las costas del sur como en las del norte, es de las veredas mineras más prósperas que salieron más habitantes. La emigración no se da en zonas económicamente deprimidas sino en aquellas supuestamente más favorecidas en sus recursos [Mosquera y Aprile-Gnisset 1999, 22]. En la migración hay un sentido este-oeste, es decir, desde tramos medios o altos de los ríos hacia tierras bajas, incluso costeras; desde los pliegos cordilleranos hacia las llanuras del litoral. Ello no se origina en la búsqueda de nuevas minas de oro sino en la perspectiva de la

recolección de tagua o de caucho, cuando no en pos de tierras desocupadas y de libre acceso para la colonización agraria. La colonización persiste en todas las aldeas como una tradición de más de dos siglos. Se verifica la eclosión permanente de nuevos asentamientos.

“En todas las comarcas y aldeas rurales observadas, el dominio del ámbito natural se origina en el trabajo de desmonte selvático en zonas que son – según el Estado– propiedades nacionales, o con algunos títulos obsoletos o vencidos” [Mosquera y Aprile-Gnisset 1999, 24].

Y agregan:

La posesión de la tierra productiva y del suelo residencial aldeano se origina en la presencia concreta y en el trabajo, y se extiende a la totalidad de un grupo familiar; es patrimonio parental. Es una forma de propiedad de usufructo colectivo y no individual. La transmisión de la tierra se origina en la genealogía; esta última explica los cambios en la tenencia [...] Muy difundidos los apellidos-topónimos en plural, legalizan en la tradición oral, más que una propiedad individual, una apropiación grupal.

En una fase precapitalista, la sociedad de comunidad doméstica agrícola adopta una forma igualmente precapitalista de agrupación espacial: la comunidad aldeana.

La aldea es la respuesta pre-urbana en materia de hábitat, que corresponde a un contenido precapitalista de producción, relaciones, intercambios y gestión política [...] Lo anterior sugiere que en la región del Pacífico la comunidad aldeana es la adecuada forma de organización social y espacial, ajustada a la persistencia de la formación social precapitalista; heredada por otra parte, de sociedades primitivas modernas [Mosquera y Aprile-Gnisset 1999, 25].

En estas circunstancias, dicen los autores, la ciudad es a la vez imposible e innecesaria:

Si en algún momento aparece la ciudad como deseable o necesaria, significa que en la sociedad agraria se produjeron previamente varios cambios que presionaron en este sentido y que está alcanzando un nivel superior y más complejo de organización productiva y social.

La intervención colonialista provocó un retroceso hacia fases más elementales y atrasadas y detuvo el proceso social endógeno que iba hacia la nucleación de la población como modelo. Ello causado por el rechazo a la intervención y la aspiración a la independencia; el cimarronismo colonial y la manumisión republicana se dan en condiciones que vuelven al hábitat disperso precolonialista [Mosquera y Aprile-Gnisset 1999, 29].

Los autores describen muy bien el surgimiento de la aldea, su naturaleza, su personalidad y su originalidad, señalando rasgos de su contenido social, peculiaridades de su forma y su configuración espacial.

6. PROPUESTAS DE POLÍTICAS DE COLONIZACIÓN

6.1 Desde la academia

En los estudios señalados anteriormente se encuentran sugerencias implícitas de políticas públicas, en especial en aquellos que analizan el conflicto y su relación con los cultivos ilícitos. En estos aparecen claramente ideas de soluciones por el lado de la negociación, el reconocimiento de actores sociales, la necesidad de una coordinación dentro del Estado para el manejo de la inversión pública en esas áreas, la planeación estratégica para zonas como la Amazonia, la necesidad de resolver el conflicto en el uso del suelo y otras sugerencias que se deducen de los planteamientos de los autores.

Sin embargo, quizás la única propuesta explícita de políticas de colonización contemporáneas es la que presentan Fajardo y sus colegas en el cuarto capítulo de su trabajo sobre colonización y estrategias de desarrollo. Consideran que la única forma de lograr el equilibrio entre los recursos y competencias del Estado y entre las oportunidades y obstáculos sociales planteados por la colonización es trabajando con el objetivo estratégico de “incremento del poder y la capacidad de gestión ambiental, social y productiva de las comunidades locales” [Fajardo, *et al.* 1997, 99]. Para lograr ese objetivo es necesario entonces empezar por reconocer legalmente la actividad y organización propia de los colonos y de las comunidades nativas y facilitar la planificación, la concertación, la gestión y la fiscalización de las comunidades y sus organizaciones.

Las zonas de reserva campesina y los distritos de manejo integrado, que son herramientas legales existentes, facilitan el cumplimiento de ese objetivo. Además, es necesario reconocer la organización campesina como autoridad con jurisdicción y competencias (sus organizaciones interveredales, comités y juntas), así como mantener la autoridad de las comunidades indígenas.

Una meta inmediata es lograr que las corporaciones del ambiente, las entidades territoriales y el Ministerio del Ambiente concerten con las organizaciones comunitarias convenios o contratos para diseñar y ejecutar programas de gestión ambiental, que permitan preparar el ejercicio de la autoridad ambiental comunitaria [Fajardo, *et al.* 1997, 100].

Una segunda meta es la modificación de las normas y estructuras de las autoridades del SINA para que reconozcan expresamente a las organizaciones



de campesinos y colonos. Una meta subsidiaria es la articulación de los incentivos económicos para la conservación de los bosques y demás recursos renovables, con la gestión comunitaria (incentivos similares al Certificado de Incentivo Forestal CIF, el pago de tasas compensatorias retributivas). Todo ello requiere, en opinión de los autores, promover una conciencia y una normatividad nacional e internacional en el sentido de valorizar económicamente el papel de las comunidades para la preservación de los recursos naturales. Esta idea es muy similar a la de Echeverri sobre nueva ruralidad. En su propuesta se valoran las externalidades ambientales que generan los campesinos en el uso de los recursos naturales en los territorios [Echeverri 2002].

Un segundo objetivo de la política es defender la riqueza que representa la coexistencia de diferentes sistemas de poblamiento. Para hacerlo es necesario “que la cultura dominante alcance la meta de construir la noción cultural del límite (relativo) de su expansión y de la sostenibilidad necesaria para su desarrollo” [Fajardo *et. al.* 1997, 101]. También se requiere una labor educativa que comience por la autoeducación del Estado y sus funcionarios sobre ese cambio cultural.

El tercer objetivo estratégico es lograr que el suelo se use de acuerdo con su potencial y sus características agroecológicas. En ese sentido es necesario reducir la renta absoluta del suelo para que la rentabilidad de uso sea superior a su precio. Para ello existen la ley 160 de 1994 sobre reforma agraria y la 333 de 1996 (extinción de dominio de bienes adquiridos por enriquecimiento ilícito), modificada recientemente. Pero los autores advierten que la meta de redistribución de la propiedad de la tierra no es suficiente para lograr el objetivo del uso adecuado del suelo y para ello se necesita que ese uso sea rentable.

Un cuarto objetivo, indispensable para que los anteriores se cumplan, es que el Estado readeque los objetivos, metas e instrumentos de la política económica que, como advierten los autores, hasta ahora va en plena contravía de una sostenibilidad integral. Ello conlleva la asignación de recursos presupuestales para el desarrollo de las diferentes estrategias propuestas y la readequación política y organizativa de las instituciones ambientales.

El quinto objetivo estratégico es el reordenamiento territorial del país a partir del reconocimiento de la organización y de las autoridades propias de las comunidades locales para readequar administrativamente las entidades territoriales y sus límites, ajustándolos a la realidad social, económica, geográfica, ecológica y cultural. Indican los autores que un instrumento que facilitaría enormemente el avance hacia un reordenamiento territorial es un tratado de paz duradera entre los sectores en conflicto armado. Ello está media-

do por la clara definición de la concertación para solucionar los diversos conflictos planteados en torno a la colonización, así como por un tratamiento alternativo adecuado al problema de los narcocultivos, que supere las fumigaciones.

Sugieren la realización de proyectos regionales o comarcales localizados, sostenibles ambientalmente, políticamente viables, económicamente realizables, estratégicamente diseñados y desarrollados por concertación. Ello sería un método demostrativo para avanzar en las estrategias propuestas, que tendrían por base la tendencia hacia la planeación comunitaria que ya se observa en algunas zonas de colonización afectadas por los cultivos ilícitos y el conflicto. Para ello, los planes de gestión ambiental regional que prevé el decreto 1865 de 1994 son un buen instrumento. Podrían ser proyectos piloto que requieren de un buen presupuesto para lograr un efecto demostrativo.

En un trabajo más reciente, Fajardo complementa los anteriores planteamientos con otros elementos. Presenta una propuesta que se discute en algunos círculos académicos concedores de las características y posibilidades de las zonas de frontera, en especial, de la Amazonia:

es necesario tener en cuenta que las soluciones para los problemas de estos asentamientos humanos en bosque húmedo tropical, en particular en la Amazonia, difícilmente pueden encontrarse en ellos, al menos por ahora, y habrá que localizarlos en los territorios del interior (incluyendo la Orinoquia), los cuales ofrecen mayores posibilidades de sostenibilidad y articulación en los mercados regionales y nacionales [Fajardo 2002, 83].

O sea, el reasentamiento de poblaciones ubicadas en sistema frágiles y de bajo potencial productivo¹⁶.

Indica que el problema va más allá de lograr la sostenibilidad de las economías campesinas desde el punto de vista productivo. Dice que consiste también en alcanzar términos de intercambio y niveles de acumulación que permitan su afianzamiento. Darío Fajardo está pensando entonces en economías campesinas que puedan superar los niveles de subsistencia. El asunto de la ubicación espacial de las colonizaciones recae finalmente en

16 Este es uno de los temas para investigación que requiere de mucho conocimiento técnico y de decisiones políticas, asunto que no es fácil de manejar y tiene altos costos. Es un área de investigación que demanda un buen conocimiento sobre las características y aptitudes de los sistemas de producción por fuera de la Amazonia.



las posibilidades de aplicar estrategias de ordenamiento territorial que expresen objetivos geopolíticos nacionales.

Fajardo advierte, como otros analistas, que el componente tecnológico de un proyecto de desarrollo de las colonizaciones campesinas plantea retos de grandes magnitudes como el de la sostenibilidad integral de los asentamientos humanos dentro de la selva húmeda tropical. La razón, dice, es que los sistemas productivos de chagras son válidos sólo para poblaciones reducidas, en especial, porque el modelo de las zonas de reservas campesinas ZRC debe superar los proyectos individuales de fincas, garantizar espacios más amplios que faciliten escalas mayores de producción, más eficientes (proyectos agregados en la perspectiva de cadenas agroindustriales viables) en términos de ordenamiento territorial, de realización de proyectos ambientales de impacto, de la dotación de infraestructura y agregación de la oferta [Fajardo 2002, 85].

El autor analiza las marchas campesinas del segundo semestre de 1996 en las zonas cocaleras de Putumayo, Caquetá, Cauca, sur de Bolívar y Guaviare, a raíz de la aplicación de controles a la comercialización de insumos para el procesamiento de la hoja de coca, asunto que se hizo complejo por la deficiente atención del Estado a esas regiones y la guerra contrainsurgente. Una de las demandas de las marchas fue la creación de cuatro ZRC, como se mencionó antes, con lo que se buscaba la atención plena del Estado para las demandas de tierras y protección para sus vidas, así como el acceso a los demás instrumentos de producción y a los mercados, como alternativa a los cultivos ilícitos. Estos proyectos tuvieron opositores y el gobierno no tenía los recursos financieros que ellos requerían.

Después de analizar las condiciones en que se establecen las ZRC de El Pato-Balsillas y la del Guaviare en torno a Calamar y Miraflores, Fajardo propone un Programa Nacional de ZRC que tendría posibilidades en la fase del posconflicto. Ello depende de dos condiciones: contar con organizaciones comunitarias legitimadas y estables y sustentar el desarrollo de la reserva campesina en la disposición de interés por parte de ellas. Pero, como advierte el autor,

Las ZRC no pueden cumplir sus propósitos en ausencia de una clara política de racionalización de la distribución de la tierra y estabilización de las poblaciones rurales en la frontera agrícola: políticas estatales y coherentes de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y reforma agraria [Fajardo 2002, 92].

Esa política debe generar acuerdos efectivos con las entidades componentes del sistema nacional de reforma agraria y ambiental en relación con el

manejo del ámbito donde se desarrollarían las ZRC. Sería necesario además contar con una entidad capaz de conducir la coordinación del programa.

Muy complementaria del planteamiento de una política integral de colonización es la propuesta de Mario Mejía sobre el desarrollo de tecnologías alternativas para los cultivos propios de la Amazonia. Concluye Mejía que la Amazonia es básicamente un problema de conocimiento [Mejía 1993, 166]. Finalmente, propone unas estrategias en la proyección moderna de modalidades y bases materiales de orden agrario para la Amazonia:

1. Acopio de conocimiento: las culturas indígenas como principal fuente actual de conocimiento y como segunda fuente, las diversas experiencias obtenidas en la secuencia histórica de la colonización. Una tercera sería el esfuerzo científico.
2. Posición frente a la importación de tecnologías: la no dependencia.
3. Desarrollo del concepto de la producción acuática: la Amazonia puede considerarse como un continente acuático y su economía global podría proyectarse priorizando este punto de vista: las aguas ámbares proveen múltiples formas camufladas, utilizadas en acuarismo; los ríos barrocos, cuando están conectados a sistemas de ciénagas, constituyen fuentes de pesca para consumo humano. El potencial de producción en acuicultura se ha calculado en niveles pasmosos: 835 veces más que ganadería extensiva, utilizando peces; 440 veces más empleando tortuga charapa, tres veces más empleando chigüiro. La investigación necesaria para el desarrollo del potencial acuático considera al menos cuatro aspectos: naturaleza de las aguas, secuencia de las redes tróficas, ciclos hidrobiológicos frente a ciclos biológicos, contaminantes y eutrofizaciones.
4. Desarrollo del concepto de diversidad.
5. Desarrollo de tecnologías para el manejo y conservación de la materia orgánica y de los nutrientes para sistemas agrícolas. Son los modelos arbóreos multiestrata diversificados los que ofrecen perspectivas de agricultura de larga duración a condiciones ecuatoriales húmedas sobre un mismo terreno.
6. Desarrollo de especies promisorias, nativas e introducidas.

6.2 De las políticas a la fumigación de ilícitos y al tratamiento militar

La última fase de la política de colonización, donde el Estado intervenía construyendo infraestructura, incentivando la producción, otorgando créditos

dirigidos, repartiendo tierras vía la reforma agraria, y suministrando algunos servicios básicos para el asentamiento de las comunidades, se agotó hacia mediados de los setenta del siglo pasado. Esta política fue sustituida más tarde por el PNR durante la administración Betancur y posteriormente por políticas ambientales del SINA, las zonas de reserva campesina, el Plan-te y el Plan Colombia. Más que presentar en forma detallada de cada una de ellas, se pretende mostrar de manera sucinta la manera como el Estado ha visto y tratado el problema y la coincidencia o no con las propuestas mencionadas.

El PNR fue una política alternativa y similar al DRI, especialmente para las áreas con conflictos. Buscó diferenciarse por la manera como se administraban los recursos y por una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local. Ese plan duró hasta comienzos de los noventa, cuando cambiaron las políticas y se quiso impulsar acciones más focalizadas. Tenía un propósito político para el Estado: recuperar su autoridad y la legitimidad, así como el dominio sobre los territorios; pero también buscaba, en el fondo, desarrollar una estrategia contra la pobreza.

El Estado abandonó, por fuerza de su incapacidad y la falencia de un modelo estratégico de desarrollo para la periferia, aquellas zonas de colonización que buscaban incorporarse a la economía y a la sociedad después de los años cincuenta del siglo pasado. En su lugar, la subversión las ocupó y estableció en ellas un dominio territorial que va a la par desde fines de los setenta, y en especial a partir de los inicios de los ochenta, con la implantación de cultivos ilícitos por parte del narcotráfico. Por ello, la política de colonización se sustituyó por el PNR y paralelamente por una presencia militar a todas luces ineficiente y muy poco efectiva para controlar el territorio y defender los derechos de sus habitantes.

A medida que el conflicto se agudizaba y los cultivos ilícitos se expandían por buena parte de los territorios de colonización y de la periferia, la política estatal viraba hacia la represión de los ilícitos tratando de ensayar políticas de sustitución de cultivos sin una estrategia de desarrollo rural. Ello terminó, por las presiones externas, en especial las de Estados Unidos, en una política de fumigación de las zonas con cultivos ilícitos y en una política de corte militar para enfrentar a los grupos alzados en armas y sus vínculos con las actividades ilícitas. No quedó el menor rastro de las tradicionales políticas y de intervención del Estado para regular la colonización.

El Plan Colombia es la expresión más reciente de las políticas estatales sobre las zonas de colonización y conflicto, en la búsqueda de fortalecer la presencia estatal y su institucionalidad. Se presentó como un plan integral

y Estados Unidos lo consideró como un asunto de prioridad nacional y de gran importancia para su seguridad. Su diseño estuvo a cargo del gobierno de Samper, que articuló el desarrollo sostenible y no incluyó todavía el paquete bélico y antinarcóticos del actual Plan [Angulo 2001]. La comunidad internacional los conoció antes de divulgarse en el país y sin haberse puesto en consideración del Congreso de la República [Molano 2000].

Las políticas para las zonas de colonización terminaron así supeditadas a los intereses de Estados Unidos de evitar la producción de coca y amapola e impedir la entrada a sus mercados. Como lo han anotado varios analistas, una política de esta naturaleza criminaliza a los productores excluyéndolos del orden jurídico y ciudadano (no se les reconoce como sujetos sociales válidos para interactuar con el Estado) y termina haciéndole, objetivamente, el juego a la subversión, al aumentar la brecha entre el Estado y las comunidades cocaleras, lo que genera un proceso de deslegitimación estatal capitalizado por la guerrilla [Ospina 2001].

Para la mayoría de las ONG y para una parte de la sociedad civil, el Plan Colombia es un plan de guerra con una retórica social (el 80% de los recursos puestos por Estados Unidos van al componente militar), que no resuelve el problema del comercio y del tráfico de drogas, pero sí va contra los pequeños productores que buscan alternativas de subsistir en un medio adverso.

Las políticas de colonización se sustituyeron por la guerra contra las drogas ilícitas y los grupos alzados en armas en Colombia, lo que desvirtúa cualquier propuesta de desarrollo alternativo que no pase por el componente militar y de represión de los cultivos ilícitos. La guerra de las drogas, como anota De Rementería, es una guerra por el uso de los recursos naturales y con ella se busca que esos recursos no se subordinen a los intereses del narcotráfico. Es decir, las fuerzas del orden deben disputárselos tanto al narcotráfico como a los grupos alzados en armas por medio de la violencia [De Rementería 2002].

6.3 Plan Nacional de Rehabilitación

Uno de los programas más significativos para atender las zonas en conflicto en los ochenta fue el PNR (ley 35 de 1982). El Plan comenzó como una estrategia para superar la violencia (especialmente la guerrillera) y luego hizo énfasis en la superación de la pobreza, aunque mantuvo sus objetivos políticos de reconciliación, ampliación de la democracia y participación ciudadana en las decisiones de asignación de recursos. Se desarrolló en tres fases, desde el



gobierno de Betancur hasta el de Samper¹⁷. El programa se orientó hacia tres tipos de zonas durante el gobierno de Barco: las de enclave, donde se buscaba diversificar la economía regional y ampliar la base productiva agropecuaria; las de colonización, con la estrategia de articulación regional con el resto del país, la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de servicios, el saneamiento de la tenencia y la estabilización de la generación de ingresos, y las regiones deprimidas, con la estrategia de buscar su articulación interna, el mejoramiento de los servicios estatales y el incremento en la productividad de los renglones económicos [Presidencia de la República 1989].

Los resultados del PNR en el período inicial (1985-86) fueron escasos y dispersos (falta de sustento teórico, administrativo y político); en un segundo período, iniciado con el gobierno de Barco, se adecua de mejor manera como una política integral y se convierte en el instrumento básico para el desarrollo regional; al terminar la administración Barco operaba en 304 municipios. En el gobierno de Gaviria, el PNR hace parte de la política integral de paz y busca profundizar la democracia participativa, la descentralización administrativa, la planeación, control y evaluación participativa, la moralización de la función pública y la modernización institucional [Perfetty y Guerra 1994]. Se agregan otros 100 municipios y se define el carácter temporal del programa; en 1992, la zonas del PNR albergaban unos 7.695.454 habitantes.

Estos autores muestran las realizaciones del PNR en los municipios más pobres del país, muy significativas en materia de inversión social, participación comunitaria y descentralización. Aunque anotan también los conflictos de funciones y responsabilidades entre las entidades que planean y ejecutan (una disfuncionalidad institucional). Recomiendan que el PNR siga como un programa de contenido político sobre la reconciliación y la convivencia ciudadana, que promueva la participación en todas las instancias de decisión local.

Nancy Tirado hizo en 1990 una evaluación del PNR y señaló varios aspectos que muestran las limitaciones y dificultades que afrontaba ese programa, así como los aprendizajes a que condujeron algunos de ellos. El modelo PNR, como dice la autora, mostró efectividad y logros, pero ha debido librar una batalla cotidiana y permanente para enmendar fallas y superar limitaciones como las siguientes:

17 Las personas interesadas en una descripción del PNR y de sus desarrollos en cada uno de los tres períodos presidenciales donde operó pueden consultar los trabajos de Nancy Tirado [1990] y Perfetty y Guerra [1994] y una abundante documentación generada en Planeación Nacional y la Presidencia de la República.

1. Uno de los mayores problemas era la coordinación institucional, en especial en la elaboración de programas regionales, descentralizados y multisectoriales, en los que se hacen notorias las disfuncionalidades, el paralelismo y el aislamiento de las entidades. Pero el PNR había avanzado en la capacidad de convocatoria a las entidades descentralizadas del nivel nacional y de incidencia en las acciones que ejecutaba.
2. Las restricciones presupuestales condicionaban las fases de programación y ejecución y le restaban discrecionalidad y flexibilidad en la asignación de recursos; el retraso en el perfeccionamiento de los contratos de crédito externo hacía tardía la incorporación de los recursos al presupuesto, que demoraba la realización de obras físicas.
3. La integración de los diferentes niveles de la institucionalidad mostró que no estaba hecha para agilizar la contratación y ejecución de proyectos (colisión de códigos fiscales, regímenes de control, diferentes calendarios presupuestales, rigidez presupuestaria jurídica y de contratación, etcétera). Frente a ello se hizo un esfuerzo heterodoxo con mecanismos de fiducia.
4. Fue evidente la insuficiencia de proyectos viables técnica y económicamente, lo que esperaba subsanarse con el Banco nacional de proyectos, pero no fue así. Igualmente, el esquema de planeación concertado, basado en la iniciativa local, implicó dificultades en la definición de proyectos.
5. En las áreas del PNR se hizo evidente la carencia de instituciones ejecutoras de carácter regional, a lo que se agregaron las limitaciones en la capacidad ejecutora de las entidades territoriales. Por ello, se fortalecieron el Fondo de proyectos especiales y los mecanismos de contratación con organizaciones comunitarias.
6. Hubo muchos limitantes en el logro de la participación comunitaria, aunque también se hicieron avances significativos.
7. En todos los niveles territoriales, sectores y funciones se hizo necesario reforzar la capacidad institucional para entender, apoyar y hacer operativo un plan descentralizado.

18 Las ZRC se reglamentaron en el contexto de las marchas de los campesinos y cosecheros cocaleros y como parte de los compromisos adquiridos para su desmovilización. El gobierno se comprometió a establecer cuatro zonas: en Guaviare, El Pato (San Vicente del Caguán), Putumayo y sur de Bolívar.



6.4 Las zonas de reserva campesina, ZRC

La ley 160 de 1994 creó la figura de las ZRC y el decreto 1777 de 1996 la reglamentó. Ambas normas circunscribieron las zonas a las áreas de colonización y de predominio de baldíos, aunque posibilitaron su aplicación a otras donde se requieran por las características agroecológicas y socioeconómicas y a zonas de amortiguación de Parques Nacionales Naturales¹⁸. Sectores adversos a modalidades de manejo autónomo por las comunidades campesinas, en particular la SAC, han rechazado esta figura. Este gremio interpreta la norma circunscrita a las zonas de colonización y baldíos y no a todo el territorio nacional, circunstancia que para ellos es desnaturalizar la figura [Martínez 1999]. Las ZRC pueden considerarse, según Fajardo, como parte de la tradición de búsqueda de los campesinos de espacios en la frontera, donde puedan trabajar sin el acoso del latifundio y de una estructura agraria que reproduce los conflictos y problemas de la estructura del interior [Fajardo 2002].

Aplicar esta figura ha sido difícil hasta ahora debido a la presencia de fuertes conflictos en las tres áreas donde se ha implementado, a la escasez de recursos para inversión pública y a factores administrativos relacionados con la entidad encargada de ponerlas en marcha. Las tres experiencias pueden considerarse básicamente como proyectos pilotos adelantados con recursos de donación internacional. Sus resultados, por tanto, están aún por evaluar.

6.5 El Plante y el Plan Colombia

El Plante se estableció en 1996 durante el gobierno de Ernesto Samper, como una política encaminada a erradicar los cultivos ilícitos mediante la sustitución de éstos por otros lícitos dentro de las mismas zonas donde la coca se produce. Posteriormente, este programa se convirtió en el Plan Colombia durante la administración Pastrana y luego, en el actual periodo gubernamental, tuvo cambios en su organización y denominación.

Analistas como Thoumi señalan que la ausencia de resultados contundentes en los primeros años del programa se debió a la improvisación y a la falta de seguimiento. Una de sus fallas notorias fue la poca capacidad de las regiones y del programa para generar proyectos productivos con resultados económicos competitivos con la coca (palmito, caucho, cacao y ganadería). En su transcurrir, el Plante fue objeto de varios ajustes para buscar una mayor efectividad, como la de operar las acciones en las zonas cocaleras a través de ONG locales, lo que posteriormente se denunció como una feria de contratos sin resultados claros.

Una de las mayores dificultades que tuvo el programa de cultivos sustitutos fue la desarticulación de los proyectos con los mercados y los problemas de comercialización. El gobierno de Pastrana buscó darle un nuevo impulso al Plante y creó el Fondo de Inversiones Privadas para financiar los proyectos mediante un sistema competitivo o concursal, donde se trataba de involucrar al sector privado. Sin embargo, la permanencia del conflicto en esas áreas y la ineffectividad de las fumigaciones de los cultivos con glifosato (mientras más se fumiga más aumentan los cultivos y más destrucción del medio ambiente se produce) han hecho difícil el trabajo de las ONG encargadas de los proyectos.

La erradicación voluntaria que se trató de hacer en algunas zonas tampoco funcionó como política general, pues, como ha indicado el director de la USAID en Colombia, es difícil que un campesino decida dejar fácilmente el negocio de sembrar coca. Añade que el éxito del programa depende en buena medida de que el Estado garantice la presencia permanente de la fuerza pública en las zonas de los proyectos, es decir, una militarización que induce una acentuación del conflicto.

Al convertirse el Plante en el Plan Colombia, los resultados siguen las mismas pautas, pues se acentúan las fumigaciones y se militariza más el programa, es decir, se echa leña al fuego. El gobierno de Uribe mantiene la línea de profundizar las fumigaciones para erradicar totalmente los ilícitos. No se contempla una solución diferente al problema. Se ha introducido la idea de un nuevo modelo de sustituir coca por árboles comerciales y será necesario esperar para evaluar la viabilidad de dicha intención.

6.6 Las políticas ambientales

Como se señaló, las políticas de colonización derivaron tanto en políticas de lucha contra los cultivos ilícitos, como en políticas de medio ambiente cuando el Inderena fue sustituido por el Ministerio del Medio Ambiente a comienzos de los noventa.

El Ministerio se propuso definir un conjunto de políticas para orientar y regular el uso de los recursos naturales y el ambiente. El documento central de las políticas fija unos principios y dos objetivos básicos [Ministerio del Medio Ambiente 1999]:

1. Orientar los procesos poblacionales para que los esfuerzos dirigidos a promover el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida de la población garanticen la oferta sostenible de los bienes y servicios ambientales que ésta utiliza para tal fin.

2. Propiciar el mejoramiento y sostenibilidad de las condiciones ambientales en las que se fundamentan la calidad de vida y el desarrollo de la población colombiana.

En las nueve estrategias que se formulan se menciona que la política fortalecerá la tendencia al poblamiento exclusivamente en el sistema urbano Andino-Caribe y en las zonas de colonización ya consolidadas. Se dice también que se desestimulará la expansión de la frontera agrícola.

También se señala, entre otras estrategias, la de fomentar la participación y el diálogo entre los actores sociales y el acceso equitativo a los servicios ambientales fundamentales, así como impulsar opciones económicas para la población de menores ingresos, en especial la rural. La idea central de frenar procesos nuevos de colonización y de ponerle fin a la expansión de la frontera agrícola, así como la de impulsar el diálogo y reconocer a los actores sociales coinciden con algunas de las propuestas provenientes de la academia.

Al enunciar los objetivos específicos, se hacen más claras las coincidencias con postulados de la academia. Eso ocurre en el tema del ordenamiento territorial, de la estabilidad de las dinámicas poblacionales en los frentes de colonización en proceso avanzado de consolidación, del control de impactos ambientales, de la recuperación y el fortalecimiento de la diversidad y capacidad productiva sostenible de las economías campesinas, de la creación de condiciones para su inserción como parte de las alternativas de desarrollo del país, de promover la cultura ambiental y mejorar la capacidad institucional a todos los niveles para una política ambiental integral.

Podría decirse que muchos de estos objetivos van en contravía de las visiones y las políticas adoptadas para la erradicación de los cultivos ilícitos.

7. LA ACADEMIA Y LAS POLÍTICA GUBERNAMENTALES

Si hay algún campo donde se enfrenten totalmente las propuestas de política provenientes de la academia y de los gobiernos y la política misma en su accionar es en el combate a los cultivos ilícitos. Como se observó en las propuestas de Fajardo y otros autores, lo que se perfila en las diferencias con los planteamientos oficiales es el enfrentamiento de dos visiones y dos modelos de desarrollo diametralmente opuestos.

En esas condiciones, la conclusión es evidente: la academia tiene una concepción de desarrollo alternativo que implica una estrategia de largo plazo articulada al desarrollo territorial y el reconocimiento del “otro”, mientras



que el Estado maneja un modelo represivo y de judicialización de los cultivadores de coca, que conlleva a la militarización para poder aplicar las políticas de fumigación, modelo que se contradice con las propuestas derivadas de la política pública ambiental. No hay en el modelo público una propuesta de desarrollo rural que abra puertas a proyectos de otra naturaleza que puedan desarrollar las comunidades de manera convincente y voluntaria.

Los ejercicios de la academia se han centrado más en la comprensión del problema que en la generación de propuestas para resolverlo, con excepción de unos pocos. Ha prevalecido más la necesidad de generar conocimiento que la de apoyar una política que no encaja en las consideraciones de los estudios.

Sin embargo, es necesario reconocer que los académicos han participado en el diseño de los planteamientos básicos de las políticas propuestas por el Ministerio del Medio Ambiente en los últimos 10 años, consignados en el documento sobre Políticas Ambientales en Colombia aprobadas por el Consejo Nacional Ambiental. Una mirada rápida de estos documentos indica que desde el punto de vista técnico se consultó con la mayoría de expertos en temas especializados, muchos de ellos académicos e investigadores de vieja data.

Otro asunto diferente es constatar la aplicación de la mayoría de los principios allí consignados, que se rigen en buena parte por los conocimientos adquiridos en conferencias internacionales y en acuerdos que se han abierto paso en la comunidad internacional y se han oficializado en Colombia.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMS, PHILIP. 1988. "Notes on the Difficulty of Studying the State", *The Journal of Historical Sociology* I, 58-89, citado por Ramírez [2001].
- ACOSTA, LUIS EDUARDO. 1993. *Guaviare, puente a la Amazonia*, Corporación Colombiana para la Amazonia, Bogotá.
- ANGULO, ALEJANDRO. 2001. "El Plan Colombia", *Plan Colombia. ¿Seguridad nacional o amenaza regional?*, Alop, Cepes, Lima, marzo.
- APRILE-GNISET, JACQUES. 1997. *Génesis de Barrancabermeja*, Ensayo, Instituto Universitario de la Paz, Barrancabermeja.
- ARGÜELLO ARIAS, HELIODORO (editor). 1999. *Cultivos y tecnologías para la reconversión económica en la Amazonia colombiana*, Universidad Nacional de Colombia, Sede Leticia, Instituto Amazónico de Investigaciones, IMANI, Bogotá.
- ARTUNDUAGA BERMEJO, FÉLIX. 1984. *Historia general del Caquetá*.
- BOTERO HERRERA, FERNANDO. 1990. *Urabá, colonización, violencia y crisis del Estado*. Clio, Universidad de Antioquia, Medellín, octubre.
- BRUCHER, WOLFGANG. 1964. *La colonización de la selva pluvial en el piedemonte amazónico de Colombia: territorio comprendido entre el río Ariari y el Ecuador*, Igac, Bogotá.
- CUBIDES, FERNANDO. 1992. "Poblamiento y sociedad en la Amazonia colombiana", *Amazonia colombiana, diversidad y conflicto*, Germán Andrade, Adriana Hurtado y Ricardo Torres (editores), Comisión Nacional de Investigaciones Amazónicas, Conia, CEGA, Colciencias, Bogotá.
- . 1999. "Connotaciones metodológicas. Notas sobre su desarrollo reciente", *Ciencias sociales en la Amazonia colombiana. Guerra, etnicidad y conocimiento*, Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología de la Amazonia, Bogotá.
- DE REMENTERÍA, IBÁN 1986. "Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio", Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (editores), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Fondo Editorial Cerec, Bogotá.
- . 2002. "La guerra de las drogas y los recursos naturales", *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, Enrique Obando (editor), Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, IDEPE, Lima, diciembre.
- DOMÍNGUEZ, CAMILO Y AUGUSTO GÓMEZ. 1990. *La economía extractiva en la Amazonia colombiana 1850-1930*, Tropenbos Colombia, Corporación Colombiana la Amazonia, Araracuara, Bogotá, abril.

- EACHEVERRI PERICO, RAFAEL Y MARÍA DEL PILAR RIBERO, 2002. *Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*, IICA, Centro Internacional de Desarrollo Rural, Cider, Corporación Latinoamericana Misión Rural, Bogotá.
- FAJARDO, DARÍO. 1989. "La colonización de La Macarena en la historia de la frontera agraria", Alfredo Molano, Darío Fajardo, Julio Carrizosa, *La colonización de la Reserva La Macarena. Yo le digo una de las cosas...*, Corporación Araracuara, Fondo FEN Colombia, Editorial Presencia, Bogotá.
- , 2002. "La colonización: historia y perspectivas", *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, Bogotá.
- , HÉCTOR MONDRAGÓN Y OSCAR MORENO. 1997. *Colonización y estrategia de desarrollo*, IICA, Bogotá.
- FALS BORDA, ORLANDO. 1989. Prólogo al libro de Alfredo Molano (1989).
- FEIERMAN, STEVE. 1990. *Peasant Intellectuals. Anthropology and History in Tanzania*, The University of Wisconsin Press, Madison.
- GARCÍA, CLARA INÉS. 1994. "territorios, regiones y acción colectiva. El caso del Bajo Cauca antioqueño", *Territorios, regiones, sociedades*, Renán Silva (editor), Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales, Cerec, Bogotá.
- , 1996. *Urabá. Región, actores y conflicto 1960-1990*, Instituto de Estudios Regionales -INER- Cerec, Bogotá.
- GONZÁLEZ, FERNÁN. 1992a. Introducción al libro de Alejo Vargas [1992].
- GONZÁLEZ, JOSÉ JAIRÓ. 1989. "Camino de oriente: aspectos de la colonización contemporánea del oriente colombiano", *Controversia* 151-152. Cinep, Bogotá.
- , 1992. *El estigma de las repúblicas independientes 1955-1965*, Cinep, Bogotá.
- , 1995. "La colonización de ayer y de hoy: aproximaciones al proceso de colonización en Colombia", *Colonización y gestión ambiental*, Seminario Taller.
- , 1998. *Amazonia colombiana. Espacio y sociedad*, Cinep, Bogotá.
- , Y ELSY ÁLVAREZ MARULANDA. 1990. *Historias de frontera. Colonización y guerras en el Sumapaz*, Cinep, Bogotá.
- JARAMILLO, CARLOS EDUARDO. 1988. *Estado, sociedad y campesinos*, Tercer Mundo, Bogotá.
- LACLAU, ERNESTO Y MOUFFE CHANTAL. 1985. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, Verso, Londres. Citado por Ramírez [2001].



- LEGRAND, CATHERINE. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- . 1994. “Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate”, *Minagricultura 80 años. El agro y la cuestión social*, TM editores, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, Bogotá, mayo. Publicado originalmente en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 1989, 14, 28.
- MARTÍNEZ PELÁEZ, GABRIEL. 1999. “Las zonas de reserva campesina: alcances y perspectivas en el marco de la política de desarrollo agropecuario y rural”, *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?*, Absalón Machado y Ruth Suárez (coordinadores), CEGA, IICA, TM Editores, Bogotá.
- MEJÍA GUTIÉRREZ, MARIO. 1993. *Amazonia colombiana. Historia del uso de la tierra*, Corpes de la Amazonia, Ediciones Antropos Ltda., Bogotá.
- MELO, JORGE ORLANDO. 1990. Prólogo al libro de Alfredo Molano (1990).
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 1999. *Políticas ambientales en Colombia*, Consejo Nacional Ambiental, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.
- MOLANO, ALFREDO. 1987a. *Selva Adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 1987b. “Violencia y colonización”, Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural, Fondo DRI, Bogotá.
- . 1988a. “Algunas consideraciones sobre colonización y violencia”, *Minagricultura 80 años. El agro y la cuestión social*, TM editores, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol, Bogotá.
- . 1988b. “Violencia y colonización”, *Revista Foro*, 6, Bogotá, junio.
- . 1989. *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y de tierras*, El Áncora editores, Bogotá.
- . 1990. *Aguas Arriba. Entre la coca y el oro*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 1994. *Trochas y Fusiles*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 1996. *Del Llano llano. Relatos y testimonios*, El Áncora Editores, Bogotá.
- . 1997. *Rebusque Mayor. Relatos de mulas, traquetos y embarques*, El Áncora Editores.
- . 2000. “El Plan Colombia y el conflicto armado”, *Plan Colombia. ¿Seguridad nacional o amenaza regional?*, Alop, Cepes, Lima, marzo. Ponencia presentada ante el Parlamento europeo en octubre.



- , DARÍO FAJARDO Y JULIO CARRIZOSA. 1989. *La colonización de la Reserva La Macarena. Yo le digo una de las cosas...*, Corporación Araracuara, Fondo FEN Colombia, Bogotá.
- MORA, LEONIDAS *et. al.* 1987. *Evaluación del proceso colonizador en el Caquetá y de su impacto sobre el medio natural*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional, Inderena, dos tomos, Bogotá.
- MOSQUERA TORRES, GILMA; JACQUES APRILE-GNISET. 1999. *Hábitats y habitantes del Pacífico*, Centro de Investigaciones CITEC, Universidad del Valle, Cuadernos CITEC, Serie de Investigaciones, 2, Cali, septiembre.
- OQUIST, PAUL. 1978. *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Institutos de Estudios Colombianos, Bogotá.
- OYUELA-CAYCEDO, AUGUSTO. 1999. "Arqueología: 30 años de historia marginal", *Ciencias sociales en la Amazonia colombiana. Guerra, etnicidad y conocimiento*, Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de la Amazonia, Bogotá.
- OSPINA, JUAN MANUEL. 2001. "El rumbo perdido del Plan Colombia", *Plan Colombia. ¿Seguridad nacional o amenaza regional?* Alop, Cepes, Lima, marzo.
- PALACIOS, MARCO. 1981. "La propiedad agraria en Cundinamarca 1880-1970: un esbozo sobre la sociedad de las tierras planas", Simposio sobre el mundo rural colombiano. FAES, Medellín.
- PARSONS, JAMES. 1970. *Urabá, salida de Antioquia al mar*, Corpourabá, Medellín. (Segunda edición: El Áncora Editores 1996).
- , 1979. *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, tercera edición.
- PERFETTI-GUERRA. 1994. Presidencia de la República. 1989. "Una estrategia de cambio social para las regiones más pobres de Colombia", *Hacia una nueva Colombia. Política de reconciliación, normalización y rehabilitación. Historia de un proceso*, I. Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, Bogotá.
- PRORADAM... 1979. *La Amazonía colombiana y sus recursos. Proyecto radargramétrico del Amazonas*, Bogotá, diciembre.
- RAMÍREZ TOBÓN, WILLIAM. 1994. Prólogo al libro de Alfredo Molano (1994).
- RAMÍREZ, MARÍA CLEMENCIA. 1999. "Historia regional y tendencias historiográficas, 1980-1997", *Ciencias sociales en la Amazonia colombiana. Guerra, etnicidad y conocimiento*, Comisión Regional de Ciencia y Tecnología de la Amazonia, Bogotá.
- , 2001. *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Instituto Colom-



biano de Antropología e Historia, Colciencias. Bogotá, octubre.

- RAMÍREZ TOBÓN, WILLIAM. 1997. *Urabá. Los inciertos confines de una crisis*, Planeta, Bogotá.
- REDFIELD, R. 1947. *The Folk Society, The American Journal of Sociology*, 52 (1).
- REYES POSADA, ALEJANDRO. 1994. "Territorios de la violencia en Colombia", *Territorios, regiones, sociedades*, Renán Silva (editor), Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales, Cerec, Bogotá.
- ROSEBERRY, WILLIAM. 1994. "Hegemony and the Language of Contention", *Everyday Forms of Estate Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Joseph Gilbert y Daniel Nugent (editores), Cinep, Bogotá. Citado por Ramírez [2001].
- SERRANO, EDGAR DAVID. 1994. *El modelo ganadero de la gran hacienda; un paso atrás en el desarrollo del Caquetá*, Universidad de la Amazonia, Tercer Mundo Editores, Florencia.
- SINCHI, INSTITUTO AMAZÓNICO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS. 2000, *Caquetá, construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*, Ministerio del Medio Ambiente, Bogotá, diciembre.
- STEINER, CLAUDIA. 1991. *Poblamiento, colonización y cultura en el Urabá antioqueño*, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, Bogotá.
- . 1993. "Centinela de dos océanos: Urabá", *Colombia Pacífico*, II, Pablo Leyva (editor), Fondo para la Protección del Medio Ambiente "José Celestino Mutis", FEN, Colombia, Bogotá.
- . 1994. "Héroes y banano en el Golfo de Urabá: la construcción de una frontera conflictiva", *Territorios, regiones, sociedades*, Renán Silva (editor), Universidad del Valle, Departamento de Ciencias Sociales, Cerec, Bogotá.
- . 2000. *Imaginación y poder. El encuentro del interior con la Costa en Urabá, 1900-1960*, Editorial Universidad de Antioquia, Clío, Medellín.
- TIRADO DE MONTENEGRO, NANCY. 1990. "El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza". *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, 2, mayo.
- URIBE, GRACIELA. 1998. *Veníamos en una manotada de ambiciones*, Universidad Nacional, Unibiblos, segunda edición.
- VARGAS VELÁSQUEZ, ALEJO. 1992. *Magdalena Medio Santandereano. Colonización y conflicto armado*, Cinep, Bogotá.
- WARREN, KAY. 1998. "Indigenous Movements as a Challenge to the Unified



Social Movement Paradigm for Guatemala.”, *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Revisioning Latin American Social Movements*, Sonia Álvarez, Arturo Escobar y Evelina Dagnino (editoras), Westview Press, boulder. Citado en Ramírez [2001].

ZAMOSC, LEÓN. 1990. “The Political Crisis and the Prospects for Rural Democratization in Colombia”, *Journal of Development Studies*, julio.

SIGLAS

ACEP	Asociación Colombiana para el Estudio de la Población
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARCES	Consejos Asesores Regionales de Comercio Exterior
CEDE	Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de los Andes
CEGA	Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CIDA	Comité Interamericano para el Desarrollo de la Agricultura
CIDER	Centro de
CIE	Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia
CIID	Agencia Canadiense para el Desarrollo
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CMDR	Comités Municipales de Desarrollo Rural
COA	Corporación Araracuara
COLCIENCIAS	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”.
CONSEAS	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura
CORPOÍCA	
CORSAS	Consejos Regionales de Secretarías de Agricultura
CRECE	Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales
CVC	Corporación Valle del Cauca



DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FAO	
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEDECAFÉ	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
FEDESARROLLO	
FINAGRO	
FONADE	
IASA	Indicador de Apoyo al Sector Agropecuario
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IDEADE	
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
IER	Instituto de Estudios Rurales de la Universidad Javeriana
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola
ILSA	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano para la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto de Recursos Naturales Renovables
INPA	
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OPSA	
PLANTE	
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PRONATA	
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINCHI	



SINTAGRO	Sindicato de Trabajadores del Agro
SINTAP	Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología
SINTRABANANO	Sindicato de Trabajadores del Banano
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica
USAID	
ZRC	Zonas de Reservas Campesina