



COMPETITIVIDAD CON POBREZA

¿El tiempo de la gente campesina?

Carlos Salgado Araméndez
Coordinador del Proyecto Rural del Centro de Investigación
y Educación Popular, Cinep.

Documento presentado en el Foro Nacional: El Sector Rural en el Plan Nacional de Desarrollo, Fescol-Cega, 7 de diciembre de 1994.

En sus políticas para el agro, el actual gobierno asigna un rol tradicional a los campesinos pues sus posibilidades de desarrollo quedan dependiendo del crecimiento y la competitividad del sector y de un programa social de carácter asistencial.

La política para los campesinos —planteada en dos documentos Conpes de 1994—¹ se orienta, de hecho, a permitirles el acceso a los recursos, a modernizar algunos cultivos tradicionales y a emprender acciones inmediatas que inciden en la vivienda, el empleo, la modernización productiva, el crédito y la repartición de tierras. El primer documento reconoce su continuidad con las medidas de política adoptadas en la última etapa de la administración Gaviria que se habían propuesto en 1993,² y lo revisaremos brevemente para identificar sus propósitos.

Este ejercicio de combinar documentos y planes es necesario para tener un panorama general y concreto de la política. Cabe señalar que en las *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998* se hace una presentación resumida de los documentos Conpes, siendo otra razón que obliga al ejercicio referido.

Esta ponencia analiza la perspectiva del gobierno acerca del desarrollo campesino y comenta las posibilidades reales de su propuesta para superar sus problemas estructurales. La primera sección describe las políticas del gobierno, la segunda analiza los objetivos y alcances de

1 DNP-Minagricultura [1994a] y DNP-Minagricultura [1994b].

2 Minagricultura-DNP [1993].

dichas políticas y la tercera expone un enfoque del desarrollo rural en su sentido más amplio.

LA LÍNEA QUE DEMARCA LA POLÍTICA PARA LOS CAMPESINOS

La actual política agropecuaria tiene su origen en la respuesta que se dio a la crisis que padeció el sector entre 1991 y 1993. Esa situación fue afrontada por José A. Ocampo, entonces Ministro de Agricultura, quien propuso un cambio hacia una política sectorial activa compatible con la apertura y con los necesarios ajustes del nuevo modelo, en un contexto de mercados internacionales de productos agropecuarios protegidos [Ocampo 1994].

La política activa empezó por reconocer la necesidad de acciones sectoriales y puso en marcha un plan de reactivación del sector, que fue complementado por la política para el desarrollo rural campesino y por una propuesta de fondo: la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

El objetivo inmediato del plan de reactivación era restituir la rentabilidad y la confianza de los productores y, a mediano plazo, aumentar la competitividad y garantizar el crecimiento sostenido del sector [Minagricultura 1993]. La política de desarrollo rural campesino se proponía mejorar la eficiencia de las labores agropecuarias y promover actividades extraprediales para mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población rural [Minagricultura-DNP 1993]. Y el resumen de intenciones de la Ley Agraria buscaba cumplir con el mandato constitucional de proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y promover el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los productores rurales, mediante la adecuación del sector a la internacionalización de la economía con apoyos dirigidos para su modernización basados en la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional [Minagricultura sf].

Una vez se recupera el sector de la crisis coyuntural y se propone la política de largo plazo, la administración Samper da énfasis al programa de modernización agropecuaria y a la política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino. Sus objetivos son consolidar la reactivación, elevar la competitividad del sector para adecuarlo a la política de internacionalización, promover el desarrollo sostenible y sostenido, la equidad, la democracia participativa y la descentralización, y mejorar las condiciones de vida rurales, en un marco de concertación con los gremios y las organizaciones campesinas.

Los planes que marcan la "línea que va de Antonio a Antonio" presentan en forma distinta la misma estrategia, sin expresar con claridad su lectura o enfoque teórico de la cuestión rural: apenas exponen medidas y diagnósticos someros. Estos planes tienen tantos enunciados y propósitos de política que la mera idea de chequear el cumplimiento de sus objetivos es abrumadora. Pero es claro que se inscriben dentro del actual paradigma de la democratización, que pone énfasis en la institucionalidad, el crecimiento, la modernización, la sostenibilidad y la atención a la pobreza. Así pues, estos comentarios sobre la consistencia de los planes se refieren a la idea implícita de que el crecimiento, la competitividad y la política social son suficientes para promover el desarrollo rural campesino.

Las orientaciones y las estrategias que, para el sector en general y para el campesino en particular, se formulan explícitamente en los planes pueden sintetizarse así:

- a. Los problemas críticos del sector agropecuario se relacionan con la rentabilidad de los cultivos, la tecnología, la adecuación de tierras, el mercadeo, el comercio exterior y el crédito.
- b. Las medidas para reactivar y consolidar el sector se complementan con las propuestas de ley de reforma agraria y de reestructuración de las entidades públicas.
- c. Los lineamientos de política se basan en una estrategia de corto plazo tendiente a garantizar la absorción de cosechas, crear condiciones de competencia y fortalecer presupuestalmente los planes, y en una de largo plazo tendiente a modernizar el sector, enfrentarlo a la competencia internacional y defenderlo de las distorsiones de los mercados mundiales. Curiosamente, los lineamientos para el desarrollo rural campesino se basan en las estrategias de focalización y descentralización.
- d. El diagnóstico sobre el desarrollo campesino se centra en sus problemas estructurales y coyunturales, y en el desarrollo institucional y sus deficiencias. Considera que sus problemas estructurales son la baja calidad y la insuficiencia de recursos productivos como la tecnología, el crédito, las fuentes hídricas, la infraestructura física y la tierra, así como la precaria organización y capacidad social, la escasa y precaria cobertura de los servicios sociales, la escasa participación de las comunidades, el acelerado deterioro del medio ambiente y la ausencia de un análisis de género. El desarrollo institucional gira en torno de la creciente responsabilidad de los municipios, la coordinación regional y nacional y el reconocimiento de sus deficiencias a todos los niveles.

- e. Finalmente, el último Conpes centra la estrategia en el acceso a los recursos productivos y a los servicios sociales, en el desarrollo institucional y en seis programas especiales.

Los criterios específicos para impulsar las estrategias de focalización y descentralización son: competitividad productiva, participación comunitaria, planificación con perspectiva de género y sostenibilidad del desarrollo, que se instrumentalizarán políticamente a nivel municipal, departamental y nacional.

La última versión de la política reorganiza la información, pone más énfasis en las zonas de *reserva campesina* anunciadas por la Ley Agraria, enuncia la intención de reconocer la heterogeneidad cultural e introduce los *distritos de desarrollo agroindustrial*.

Esta revisión de planes, líneas, estrategias y medidas muestra que las posibilidades de desarrollo rural dependen del crecimiento agropecuario, puesto que buscan que éste jalone, junto con algunos complementos sociales, la economía y el bienestar campesinos, restaurando las actividades que se habían estancado con la crisis. Sin embargo, vale la pena preguntar si el desarrollo agropecuario es desarrollo rural.

PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO RURAL CAMPESINO

Sería difícil no estar de acuerdo con los elementos de diagnóstico de la situación del sector. Pero debe decirse que son incompletos y que algunos no ocupan el lugar que se les confiere.

Ricardo Vargas [1994], asesor del anterior Ministro de Agricultura, hizo recientemente esta pregunta: ¿por qué si están la política, la plata, las instituciones, los instrumentos, la cosa no funciona? Y se respondió a sí mismo: porque los cambios no se están dando a la velocidad adecuada, porque las instituciones son manejadas por personas incapaces y corruptas, porque no hay pedagogía institucional y por deficiencias de las instituciones. Si se aceptan estas razones, debería aceptarse también que se escogieron unas instituciones no adecuadas para promover el desarrollo rural o que los énfasis se han puesto en el lugar erróneo.

Creo que la pregunta, las respuestas y la conclusión que se deriva son válidas. Pero pienso que la dificultad obedece a lo incompleto del diagnóstico, a los supuestos implícitos y a la insuficiencia de las estrategias. El diagnóstico del sector y las estrategias que se proponen, particularmente para los campesinos, omiten los hechos siguien-

tes: los conflictos sociales y políticos y el papel del narcotráfico en el campo, la diferenciación interna del campesinado y las modificaciones de la política macro en una situación de abundancia de divisas. El diagnóstico se mueve en un escenario de insuficiencias económicas internas que restringen las posibilidades frente al exterior y de insuficiencias institucionales que limitan la política social.

El único problema de esta omisión es que se aleja de la realidad y propone un futuro sin contradicciones cuando se logre uniformar los mercados, las productividades, la oferta de recursos, propósitos que el diagnóstico no puede fundamentar.³

¿Cómo convencer a los campesinos, por ejemplo, de que existen instituciones legítimas, aunque personas inadecuadas, como afirma Vargas, cuando viven una realidad brutal donde se transgreden diariamente todos aquellos aspectos sociales y políticos que conforman una verdadera institucionalidad? Este interrogante no niega la necesidad de las instituciones; todo lo contrario, pone de presente que el diagnóstico y las estrategias dan por sentado que lo que no opera está operando.

Los conflictos sociales y políticos son de tal magnitud que la incertidumbre y el miedo son formas habituales de comportamiento con gran incidencia en las relaciones sociales y en las decisiones de inversión del campo colombiano. Estas pautas de comportamiento parecen ser ya estructurales. Sin embargo, no son reconocidas en el diseño de la política rural.

La presencia del narcotráfico ha producido cambios muy fuertes en la tenencia de la tierra, en la dotación de recursos, en las estructuras de producción, en las reglas de juego sociales y también en las políticas generales.

La política macroeconómica genera escenarios diferentes según se manejen la tasa de cambio, las políticas fiscal y monetaria, que tocan las decisiones de inversión pública y privada, la amplitud del gasto, la rentabilidad de los productos, sus posibilidades en el mercado externo y la magnitud de los ingresos [Lora y Herrera 1993].

Además de las graves omisiones ya mencionadas, la política de crecimiento y competitividad para el sector agropecuario supone implícitamente que: a. Este sector tiene un rol definido en el marco de la economía y la sociedad nacionales; b. Los sectores campesinos tienen

3 En Murmis [1993] se hace una crítica a este tipo de modelos.

también un papel específico y una capacidad de respuesta homogénea a las políticas planteadas; de hecho, se supone que los campesinos son un grupo homogéneo; c. La crisis del sector fue esencialmente económica y debe superarse principalmente con medidas del mismo tipo; d. Los factores extraeconómicos son mínimos y los problemas estructurales son de orden técnico; e. La agricultura comercial jalona el desarrollo rural y resuelve la cuestión campesina; f. La focalización y el arreglo institucional son eficientes para erradicar la pobreza.

Estos supuestos no se corresponden con la trayectoria económica y social del sector en las últimas décadas, donde se han mezclado orientaciones diversas y contradictorias y abruptos cambio de política que han llevado a la ambigüedad con respecto a su estructura productiva, a su organización social y a su papel en la economía del país.

En los sesenta se impulsaron políticas de reforma agraria para que el sector se adecuara a la estructura social y productiva nacional, reforzando el papel de los campesinos y de los grandes agricultores; en los setenta vinieron la contrarreforma agraria y la expulsión de campesinos, y su papel se redujo al de meros productores de alimentos; en los ochenta hubo un intento de inserción en el mercado internacional, que debió ser corregido por la crisis de 1981-1982, con una política de fuerte protección, la oferta selectiva. En los noventa ha habido ya dos saltos abruptos: la apertura y la reactivación.

Esta indefinición hace que el sector sea vulnerable frente a políticas como las de apertura, y necesitado de protección, de subsidios rentísticos y de asistencia social. Sobre estas consideraciones, el supuesto de un rol definido, derivado de la política de Samper, es insostenible y la estrategia fundamentada en el crecimiento y la competitividad, insuficiente.

El segundo supuesto es también insostenible pues los campesinos están aprisionados entre la resistencia y la subsistencia. Además, poseen especificidades culturales, políticas y sociales y difieren en su capacidad para responder a las medidas de política.

Estos comentarios muestran que, además de los factores económicos, hay otros elementos que contribuyen a explicar la crisis del sector. Por tanto, aunque las medidas económicas que tienden a sostener el crecimiento, incrementar la competitividad y movilizar los factores son útiles, a lo sumo sólo podrán restablecer los niveles productivos previos a la crisis, modernizar algunos procesos de la agricultura comercial y capitalizar a los grandes inversionistas, pero no transformarán el sector, en el sentido de reducir los desequilibrios entre sus actores.

Para tomar sólo un ejemplo, del paquete de medidas reglamentadas de la Ley Agraria pocas son controlables por los campesinos. ¿Cuál es su capacidad de dominio de proyectos para aprovechar los incentivos a la capitalización, la reducción de impuestos, las líneas de crédito, el manejo de fondos de estabilización de precios, de proyectos de riego? ¿Cuál es su capacidad empresarial para gestionar y sostener proyectos ante el Fondo Emprender?

Esto no quiere decir que no haya organizaciones campesinas con capacidad para asumir algunos de estos retos pero, ¿cuán representativas son después de ser reducidas por la violencia?, ¿cuál es la posición del Ministerio sobre los factores extraeconómicos? Se podrá decir que el gobierno tiene una estrategia global de paz, controlada fuera del ámbito del sector, pero al menos ¿no se requeriría considerar el conflicto político y social en el diagnóstico?

Tan sólo en el período Gaviria se presentaron 27 paros cívicos con participación campesina, 6 paros agrarios, 83 movilizaciones, 45 tomas de entidades y 23 éxodos, en protestas dirigidas, en su orden, contra los gobiernos nacional, departamental, municipal, el Incora, la Caja Agraria y las fuerzas armadas [Prada 1994]. Entre 1988 y 1993 fueron desplazados 615 mil campesinos por las violencias [Conferencia Episcopal 1994], y entre diciembre de 1991 y junio de 1994 fueron asesinados 312 campesinos.⁴

Aun con este contexto, el programa de modernización considera que el desarrollo de la agricultura comercial jalona y resuelve la cuestión campesina, en el sentido que la primera abre espacios, fuerza la modernización de procesos, crea empleos y demanda para productos y destruye las actividades no competitivas. Quizá es ésta la razón del énfasis en la generación de ingresos extraprediales y microempresas para los campesinos, en el otorgamiento de subsidios, programas de solidaridad y focalización, como suplementos a la acción del capital.

Las estadísticas dicen que el 34 por ciento del empleo rural se genera en actividades diferentes a las agropecuarias y que el 46 por ciento del ingreso de los hogares del campo proviene de trabajo asalariado.⁵ Estos ingresos muestran su propia contradicción, pues a la vez que sostienen la sobrevivencia, la recrean, sin mayores posibilidades de modificar la situación estructural. ¿Cuál es entonces la lógica de gene-

4 Cinep. *Campo Adentro*, Boletín Agrario, varios números.

5 González, C. y Jaramillo, C. *Competitividad sin pobreza, cit.*, capítulo 1, "Resumen y Recomendaciones".

rar ingresos extraprediales en un programa de desarrollo rural? ¿Ser un sostén de la pobreza?

La política social focalizada para los campesinos ayuda a mantener este sostén, sin resolverlo. Tres ejemplos:

1. Se estima que en el campo hay dos millones y medio de hogares, de los cuales el 32.4 por ciento (810 mil) está en la miseria y el 29.5 por ciento (737.500) en la pobreza [Ocampo 1994, 54]. El Plan propone la asistencia en vivienda a 70 mil familias, caso en el cual sólo se llegaría al 9.4 por ciento de los hogares en miseria o al 4.5 por ciento de la suma de los pobres y en miseria. Algo es algo, se dirá.
2. Se propone apoyar a 10 mil familias con fondos de tres millones de pesos para actividades no agropecuarias tipo microempresas. Las evaluaciones sobre de los últimos años muestran que sólo el 30 por ciento logra desarrollar capacidad de acumulación y el 70 por ciento apenas sobrevive [Parra 1989]. ¿Se esperan modificaciones positivas de estos resultados históricos en las microempresas rurales?

Hacia 1993 había 276.081 desocupados en el campo [Ocampo 1994, 54]. Si suponemos un promedio de dos empleados por microempresa, aun sin cuestionar sus resultados, la estrategia sólo contribuiría a aliviar el 7.2 por ciento del desempleo. El porcentaje es más crítico si se compara con las familias sin tierra.

3. Se piensa transformar la estructura de propiedad de la tierra distribuyendo un millón de hectáreas entre 70 mil familias. Pero, según el Incora, a comienzos de los noventa había unas 400 mil familias campesinas sin tierra y más de medio millón tenían un área insuficiente.⁶ No hay ninguna razón para suponer que esta situación se ha modificado positivamente y quizá se ha agravado. Sea como sea, esta distribución sólo afectaría al 17.5 por ciento de las primeros y al 7.7 por ciento del total. Pero las cifras se vuelven inciertas porque las *Memorias* de 1992-1993, mencionan, citando también al Incora, 165 mil familias sin tierra y 440 mil con tierras insuficientes [Ocampo 1994, 71].

No obstante, lo cierto es que hacia 1989, según datos más recientes, los propietarios de menos de 5 hectáreas —2.004.200, equivalentes al 66.2 por ciento del total— sólo poseían el 5.2 por ciento de la tierra (2.393.300 ha), mientras que los propietarios de más de 500 —11.200,

6 Citado por González y Jaramillo, *Competitividad sin pobreza*, cit., 24.

apenas el 0.4 por ciento— poseían el 35.3 por ciento (16.269.400 ha). Para los pequeños propietarios, el tamaño promedio se redujo de 1.29 ha a 1.19 ha entre 1960 y 1989, mientras que para los grandes pasó de 948 ha a 1.452.6 ha [Cinep 1993]. El proyecto de entregar 14.2 ha a 70 mil familias es, entonces, insuficiente.

Finalmente, es importante ampliar la discusión sobre el concepto de sostenibilidad en que se fundamenta la política del gobierno. Debería empezarse por reconocer que hay una gran distancia entre desarrollo sostenible y agricultura sostenible. Los documentos hacen algunas referencias de oficio sobre el primero y dejan de lado la segunda.

En suma, las perspectivas para los campesinos en el marco de políticas de la actual administración no son muy halagüeñas. La estrategia de desarrollo rural se restringe al crecimiento y la competitividad de los productos que pueden adecuarse a las políticas de internacionalización, que no son exactamente los que producen los campesinos. La política de modernización y desarrollo empresarial campesino anuncia un programa especial dirigido a los "cultivos de interés estratégico nacional" sin decir cuáles son o cómo benefician a los campesinos.

De modo que los campesinos quedan simplemente invitados a producir más de lo mismo, a extender sus frágiles fuentes de ingresos prediales y extraprediales, a sostenerse con la esperanza de que ahora sí funcionen los mecanismos tradicionales —como los subsidios, pues la focalización es una forma limitada de subsidio— y las débiles instituciones. El crecimiento y la competitividad no son suficientes para lograr el desarrollo.

OPCIONES DE DESARROLLO RURAL CAMPESINO

El desarrollo rural está de moda en el ámbito agropecuario. La mayoría de las propuestas parece estar de acuerdo en la necesidad de discutir y combinar los siguientes elementos:⁷

- a. El papel que deben jugar las instituciones, los mecanismos de mercado y las organizaciones, de lo cual se derivan el énfasis en la participación, la descentralización y la gobernabilidad.
- b. La promoción de servicios financieros, programas de empleo e ingresos extraprediales y obras de infraestructura.

⁷ Véase, por ejemplo, Universidad Javeriana [1994], Minagricultura [1994], De Janvry, A. *et al.* [1991].

- c. El impulso a las estrategias de crecimiento y competitividad, enfatizando la modernización de los mercados, la investigación en tecnologías, la adecuación de tierras, los sistemas de crédito y las políticas comerciales agresivas.

No obstante, hay quienes no aceptan que estos elementos de acuerdo sean suficientes para un verdadero desarrollo rural y proponen, además:

- a. Convertir las ventajas de que gozan los campesinos en dinámicas y competitivas, vigilando y compensando las características oligopólicas de los mercados, organizando con ayuda del Estado los circuitos y las condiciones competitivas de los mercados agroalimentarios.⁸
- b. Optar claramente por eliminar las distorsiones de precios y subsidios que fomentan la adopción de maquinaria y explotación ganadera para generar mayores ingresos con mano de obra, tierra y agua; hacer inversión social productiva y no como programa de beneficencia; promover tecnologías de bajo uso de capital y reorientar los recursos del sector campesino [De Janvry 1991].
- c. Definir posiciones claras sobre la agricultura sostenible como opción para generar nuevos recursos y reorganizar la estructura social y productiva.⁹
- d. Centrar la responsabilidad de la dinamización del desarrollo rural en el Gobierno central, asignando un papel complementario a los gobiernos locales.¹⁰
- e. Replantear el mecanismo de cofinanciación, donde el Estado es sólo un facilitador del desarrollo rural y no un promotor.¹¹
- f. Evitar la ampliación de la frontera agrícola a través de la colonización.

Además de estas recomendaciones prácticas, para lograr un verdadero desarrollo rural sería benéfico reconocer y asumir explícitamente la profunda diferenciación interna entre los campesinos, diseñando po-

8 Llabí, L. "Apertura, competitividad, ingreso y empleo", tomo I, Univeridad Javeriana [1994].

9 Corrales, E. y Baptiste, G. "Sostenibilidad y desarrollo rural", tomo I, Univeridad Javeriana 1994.

10 Perfetti, J. "Desarrollo social rural: el reto al final del siglo XX", Minagricultura [1994].

11 Machado, A. "¿El desarrollo rural: una ilusión?", Minagricultura [1994].

líticas diferenciales y específicas, pues aunque los planes no reconocen esta diferenciación, proponen medidas e instrumentos para afrontarla. Por ejemplo, los programas de ingresos extraprediales, de microempresas, de focalización y asistencia social no son más que medidas diferenciales que, al no identificar las causas de diferenciación, les permiten seguir actuando y agravando los problemas.

Reconocer la diferenciación es un primer paso para repensar el papel de los campesinos en el desarrollo. Su aporte será mayor si se canalizan adecuadamente sus capacidades y habilidades, si se los apoya para actualizar sus técnicas, si se les da función a nuevos productos que puedan generar, si se redefinen las estrategias productivas de sus viejos productos y si se controlan o eliminan los mecanismos que les permiten reproducirse en la pobreza.

Los campesinos se diferencian en muchos aspectos, pero es útil tipificarlos según su capacidad para responder a estrategias productivas, que al fin de cuentas es el resultado cultural y social de sus relaciones de trabajo y producción. Una aproximación a esta tipificación podría ser la siguiente:

1. Campesinos con capacidad para gestionar procesos productivos y de trabajo complejos, que introducen cambios, combinan técnicas, hacen transacciones financieras y comerciales, y tienen una aceptable dotación de recursos propios y públicos.

Usualmente son sujetos de programas de reforma agraria, tienen tierras adecuadas y vías de penetración, cerca de zonas pobladas, están vinculados a cultivos comerciales y han introducido cambios tecnológicos, saben usar máquinas, negocian créditos e insumos y los utilizan con provecho. Ya se han asentado y sus familias tienen una relativa estabilidad; sus hijos tienen una educación superior al promedio y pueden estar dispuestos a asumir la producción con procesos técnicos menos penosos que los de sus padres. Obviamente, no son los más pobres.

Este grupo puede asumir, con apoyos dirigidos, incluso con libertad para competir una vez definido su rol, actividades productivas competitivas en bienes de consumo y materias primas para el mercado interno y externo. Con unos pocos apoyos específicos, pueden mejorar su capacidad de gestión y asumir, en el corto plazo, proyectos económicos y políticos de participación.

2. Campesinos con capacidad para asumir procesos productivos y de trabajo sencillos con técnicas poco complejas, que usan recursos propios y algunos recursos financieros siempre que sean flui-

dos, sus redes de mercado son complejas y su dotación de recursos propios y públicos es precaria. Tienen poca tierra en propiedad o arrendada, están relativamente alejados de las zonas urbanas, producen alimentos y algunas materias primas con recursos propios, una infraestructura pública deficiente y unas redes de mercadeo expoliadoras. Tienen acceso a unas pocas fuentes financieras y a una pobre asesoría técnica, y resisten con dificultad basados en sus tradiciones productivas.

Han sido muy afectados por las violencias. Sus familias se han roto por su causa y por la tendencia a la pobreza; tienen bajos niveles educativos y están obligados a captar ingresos extraprediales para aliviar sus necesidades inmediatas. Son pobres y son la mayoría. Este grupo requiere políticas muy cuidadosas para aprovechar todo su potencial, desde la mejora de su capacidad productiva en alimentos y materias primas para procesamiento sencillo, tipo concentrados, hasta la introducción de nuevos productos como follajes, abonos orgánicos, bloques nutricionales, productos alimenticios orgánicos —como huevos criollos— combinados con algunos empleos complementarios que no los distancien de su unidad productiva.

A la vez, requiere una estrategia definida sobre el uso y la propiedad de la tierra. Se debería redefinir el alcance del programa de distribución de tierras y, además, diseñar estrategias convincentes de reorganización social.

La función social y productiva de este grupo de campesinos exige fuertes inversiones estatales tendientes a mejorar las vías, dar apoyo técnico dirigido y específico, educación y salud. Los recursos deben considerarse como inversión y no como subsidio, es decir, su función es apoyar la producción y el trabajo y no la de un regalo para paliar mal la pobreza.

3. Campesinos con capacidad para desarrollar procesos de trabajo, carentes de tierra, jornaleros trashumantes, vinculados a actividades diversas, ubicados en centros poblados, sin habilidad para negociaciones financieras pues no las requieren, y muy pobres. Están vinculados a la recolección de cosechas, a transacciones sencillas de mercado, a empleos variados pero poco complejos técnicamente, sin ninguna estabilidad laboral, con mínimos recursos propios y bajos niveles educativos.

Este grupo exige ejercicios complejos de planeación pues aunque en apariencia sería ideal para las llamadas microempresas, sus habilidades para la gestión son precarias y tantas son sus necesi-

dades que apenas puede sostenerse sin lograr acumular. Sus labores se relacionan con actividades agrarias pero está poco dispuesto a actividades productivas agropecuarias. Probablemente se desempeñaría mejor en actividades agroindustriales o de servicios.

4. Campesinos con capacidad y necesidad de tumbar monte ligados a procesos de trabajo y producción elementales que requieren poca transformación, sin contacto con mecanismos financieros, sin recursos públicos pero con una dotación de recursos naturales muy grande a su alrededor. Son colonos alejados de todo centro poblado e inducidos a la autodestrucción por el uso que dan a los recursos naturales; su reproducción social depende de la ampliación de la frontera agrícola. Son pobres, producen para autoconsumo y poco aportan al valor de la producción.

Con este grupo se podrían adelantar programas de inversión tendientes a generar nuevos productos —árboles, follajes, agua, abonos— pero, sobre todo, programas que reduzcan el proceso de expansión mediante colonización, que sólo contribuye a destruir los recursos y aumentar la pobreza.

La planeación basada en la diferenciación interna del campesinado, no importa que tipificación se adopte, ayudaría a entender y a usar más eficientemente algunos mecanismos, por ejemplo, los desprestigiados subsidios que, en el caso de los pobres, muchas veces son fondos a pérdida, y rentas en el caso de los ricos.

En vez de subsidiar a los campesinos, se podrían aplicar "provisiones para la inversión social y productiva", entendidas como apoyos dirigidos basados en criterios productivos, sociales y políticos. La provisión puede aplicarse en contratos temporales de asesoría técnica evaluables por resultados, en programas de formación específicos para proyectos de inversión, en concursos municipales sobre ecosistemas con resultados evaluables, en inversión directa en programas serios de formación en agricultura sostenible, etcétera. La provisión exige un esquema de desarrollo rural bien definido para que no se termine apoyando todo sin lograr mayores resultados.

Hay que reconocer que, sin apoyo técnico y político, los campesinos enfrentan demasiadas barreras para aprovechar los incentivos a la capitalización. También es necesario reconocer que los campesinos tienen una visión muy precaria sobre su papel en la economía y en la sociedad colombianas. Parece que el resto de la sociedad también tiene poco clara la función de los campesinos. Aclarar ese papel justifica por sí solo un esfuerzo de concertación nacional, más aún cuando

se trata de definir estrategias convincentes y formar ciudadanos verdaderamente participantes.

El desarrollo rural debe entenderse como una transformación de los espacios y las sociedades rurales, donde éstas pasan a jugar papeles específicos en las dimensiones económica, social y política, y donde cobran sentido los programas, las asignaciones, los instrumentos y los llamados a la participación de los actores. Sólo dentro de este marco, las políticas sociales y las estrategias de crecimiento y competitividad sectorial podrán contribuir al bienestar general.

En una época en que tanto se habla de la necesidad de renovar ideas, sería bueno reconocer que las viejas tendencias ideológico-teóricas que anunciaban la desaparición del campesinado por el desarrollo natural del capital no se han hecho efectivas, como tampoco en otros países. Por el contrario, la extensión de la frontera agrícola ha corrido paralela a la de la permanencia y la pobreza de los del campo, que se debaten entre la resistencia y la subsistencia.

El crecimiento de la economía ha sido uno de los indicadores usados para respaldar la tendencia de los cambios en el campo. Sin embargo, la "evidencia histórica" no se ha cumplido, lo que hace pensar que las razones del crecimiento económico no son suficientes ni para explicar la situación rural ni para resolverla. Habría que pensar más en razones de desarrollo humano. El gobierno del Presidente Samper debería, entonces, aplicar la consigna de su candidato presidencial. Es el tiempo de la gente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cinep. 1993. *Campo Adentro*, año II, 5, enero-marzo, Santafé de Bogotá.
- Conferencia Episcopal. 1994. "Investigación sobre desplazamiento interno", Sección de Movilidad Humana, Santafé de Bogotá, agosto.
- De Janvry, A. et al. 1991. *Campesinos y desarrollo en América Latina*, Tercer Mundo Editores-Dri, Santafé de Bogotá.
- DNP-Minagricultura. 1994a. "Programa de Modernización Agropecuaria y Rural", Documento Conpes 2723, Santafé de Bogotá, 17 de agosto.
- DNP-Minagricultura. 1994b. "Política de Modernización Rural y Desarrollo Empresarial Campesino", Documento Conpes 2745, Santafé de Bogotá, 7 de diciembre.
- Lora, E. y Herrera, A. 1993. "Ingresos rurales y evolución macroeconómica", González, C. y Jaramillo, C. *Competitividad sin pobreza. Estudios*

para el desarrollo del campo colombiano, Fonade-Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.

- Minagricultura. 1993. "El Plan de Reactivación del Sector Agropecuario y la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero", Bogotá, 11 de mayo.
- Minagricultura. 1994. *Memorias del foro nacional agropecuario. El sector Agropecuario en Colombia y el mundo: presente y futuro*, Santafé de Bogotá.
- Minagricultura. sf. "Ley 101 del 23 de diciembre de 1993. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Ley Agraria", mimeo.
- Minagricultura-DNP. 1993. "Política para el Desarrollo Rural Campesino", Documento Conpes Social 008, Santafé de Bogotá, 4 de junio.
- Murmis, M. 1993. "Ajuste y pobreza campesina: análisis de algunas propuestas para América Latina", *Debate Agrario* 16, enero-abril, Cepes, Lima.
- Ocampo, J. A. 1993. "La crisis y la política de reactivación del sector agropecuario", *Debates de Coyuntura Económica* 29, Fedesarrollo-Fescol, Santafé de Bogotá, octubre.
- Ocampo, J. A. 1994. "Memorias del señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, marzo de 1993-agosto de 1994", Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Santafé de Bogotá, agosto.
- Parra, E. 1989. "La estratificación de la microempresa y su relación con los mercados de tecnología", Quintero, V. M. *Alternativa Microempresarial, Facultad de Economía*, Universidad de San Buenaventura-Sedecom, Bogotá.
- Prada, E. 1994. "Una lectura sobre el conflicto rural en el período Gaviria", *Campo Adentro* 11, Cinep, Santafé de Bogotá, diciembre.
- Universidad Javeriana. 1994. *El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI*, Memorias del seminario-taller internacional, tomos I y II, Santafé de Bogotá.
- Vargas, Ricardo. "El desarrollo rural en Colombia hacia el siglo XXI", Universidad Javeriana [1994].