BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA

LOS CAMPESINOS Y EL ESTADO

- Un Análisis y una Propuesta -

22 FEB 1989

PRESENTADO AL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA
POR LOS EQUIPOS DE LAS UNIVERSIDADES
QUE EVALUAN EL PROGRAMA DRI:

CEDE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CID, UNIVERSIDAD NACIONAL
CIDSE, UNIVERSIDAD DEL VALLE
Unidad de Estudios Rurales, UNIVERSIDAD JAVERIANA

Bogotá, Diciembre de 1988

10284

lel Taller Interuniversitario sobre Economía Campesina y Estatal. Universidad Javeriana, Bogotá, 12 al 16 de Septiembre de 1988.

10284

BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

L O S C A M P E S I N O S Y E L E S T A D O;

22 FEB 1989

- Un Análisis y una Propuesta -

ANALIZADO - OLIVETTI: 4284

PRESENTADO AL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA

POR LOS EQUIPOS DE LAS UNIVERSIDADES QUE EVALUAN EL PROGRAMA DRI:

CEDE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CID, UNIVERSIDAD NACIONAL
CIDSE, UNIVERSIDAD DEL VALLE
Unidad de Estudios Rurales, UNIVERSIDAD JAVERIANA

Bogotá, Diciembre de 1988

Conclusiones del Taller Interuniversitario sobre Economía Campesina y la Política Estatal. Universidad Javeriana, Bogotá, 12 al 16 de septiembre de 1988.

P R O L O G O

BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

Cada vez que en forma airada los empresarios capitalistas del campo protestan por el discriminado tratamiento que las políticas de los gobiernos le dispensan, surge de inmediato la obligada pregunta: ¿Si esto les ocurre a quienes tienen posibilidades económicas para hacer presencia activa en la vida nacional, qué le puede acontecer a ese grupo ignorado, mal organizado, disperso e imposibilitado para llenar de avisos los medios de comunicación, genéricamente llamado campesinado?. Realmente su situación es precaria y angustiosa. Pero esto no es lo más grave. El verdadero drama de ese amplio núcleo de población colombiana, que produce la mitad de los alimentos y ocupa 5.5 millones de hectáreas, es la falta de conciencia nacional sobre la existencia de una sociedad y de una economía campesina.

Este, que se constituye en el principal obstáculo para convertir al campesino en protagonista del desarrollo nacional, sirvió para que un grupo de universidades, preocupadas por el tema, realizaran el Taller Interuniversitario sobre Economía Campesina y la Política Estatal, en la sede de la Universidad Javeriana en Bogotá.

Producto de las deliberaciones tenidas en esa oportunidad es el documento que ahora se entrega, no solamente a los estudiosos del tema, sino principalmente a todos a quienes con capacidad de influir en la vida nacional no han tomado las acciones para rescatar del marginamiento y de la miseria al más importante sector de nuestra población. Es el documento en cuestión, un llamdo serio e importante de los investigadores universitarios a todo el pueblo colombiano para que se altere la línea de comportamiento observada hasta el presente en materia de desarrollo rural.

Aunque parezca increible, a esta altura del siglo XX, lapso en el cual el hombre conquistó la luna, puso en marcha la ingeniería genética, la biotecnología produce resultados, las comunicaciones revolucionan el mundo, la nación mire con olímpico desprecio a su campesinado. Ignora que a pesar de haber sido colocado en las condiciones más desventajosas del

sector agropecuario, ha demostrado una enorme capacidad, no solamente de supervivencia, sino de transformacion en el ámbito de la producción.

Como bien lo anota el documento al que he hecho alusion, la economía campesina, muy al contrario de los que piensan que apenas es un conjunto de ignorantes carentes de medios, se ha transformado profundamente en los últimos veinte años. La incorporación a sus prácticas de modernas tecnologías y el desarrollo de nuevos cultivos que se acomodan bien al crecimiento y a los cambios de la demanda urbana por alimentos, permiten avalar la afirmación hecha. El trueque y el autoconsumo de víveres e insumos parecen asunto del pasado, pues la integración a la economía de mercado, compacta y monetizada, es una realidad.

Cuando en su pretendida defensa de los intereses de los cultivadores, algunos personeros de la agricultura capitalista dicen encarnar la representación de todos, no toman en cuenta una insoslayable realidad: los campesinos, como productores agropecuarios, son sustancialmente diferentes a los empresarios capitalistas y a los hacendados y ello es así porque, al contrario de estos, los campesinos organizan su producción sobre la base del trabajo familiar y del control directo de los cultivos y ganados. Fundamentalmente son productores familiares.

Tal situación destaca especial importancia por la existencia, no solamente de la relación económica convencional, sino en particular de una cultura propia. Su comportamiento no es meramente económico; en su acción se confunden simultáneamente producción material y sobrevivencia de la familia.

Por estas y otras razones que sería largo enumerar en un escrito de estas características, es por lo que es preciso hablar de una verdadera economía campesina. Para que en el contexto del desarrollo económico y social se inserte bien el problema campesino, es indispensable que se empiece por reconocerlo como una categoría especial a la cual hay que darle un tratamiento también especial, tanto en su perspectiva económica como en lo social. Es un error ver a los campesinos como meras unidades económicas.

Siguiendo las conclusiones del Taller debo repetir su punto de vista, que comparto íntegramente: "Si se destruyen sus condiciones de existencia, si se violentan los rasgos específicos que los caracterizan y les dan identidad como sociedad compleja, no podrán desarrollarse como campesinos, ni podran entonces tener un papel protagonico en el desarrollo económico del país, perdiéndose un patrimonio cultural acumulado por generaciones".

Si bien se presentan dificultades en la organizacion del aparato estatal para propiciar una mayor participación de los campesinos en la toma de decisiones, no es menos cierto que muchos han sido los avances que en este campo se han logrado. Para confirmar este aserto basteme recordar que las organizaciones campesinas tienen asiento en las Juntas Directivas de importantes entidades del sector público agropecuario tales como la Caja Agraria, el Incora, el ICA, El Idema, el Fondo DRI, entre otras. Allí, a través de sus intervenciones y de su presencia, se expresan los intereses de los sectores y se plasma la participación tantas veces comentada.

Por supuesto hay muchas cosas por hacer en este frente, en particular en lo que atañe a la desburocratización de las entidades y a la coordinación interinstitucional que facilite la adopción de estrategias más acordes con los tiempos modernos. Con todo, no es dable descalificar de un golpe los avances logrados.

En esta misma dirección, cierto inmediatismo prevaleciente en el análisis no puede descalificar el proceso de descentralización en que se halla empeñado el país. Después de muchos años de absorbente centralismo, los colombianos hemos trazado la ruta, que apenas se empieza a recorrer, de la recuperación de la vida municipal. La elección popular de los alcaldes, el fortalecimiento financiero de los municipios, el traslado de funciones son, entre otras, expresiones concretas de la decision tomada. Entonces, lo que ahora importa es hacer todo cuanto sea necesario para darle la mayor solidez al proceso, en forma tal que nuevos programas en beneficio del sector campesino se pongan en práctica.

Guiados por un objetivo común e incluyendo el tantas veces olvidado vinculo sector público-universidad, es factible, mediante el esfuerzo concertado, crear un entorno de política que favorezca la configuración de un modelo de desarrollo en el cual aparezca con identidad propia el sector campesino. La propuesta y el análisis hecho por las universidades Nacional, del Valle, Andes y Javeriana, plasmada en el documento aludido, puede ser un buen punto de partida para la acción futura.

GABRIEL ROSAS VEGA
Ministro de Agricultura

I. INTRODUCCION

Las opiniones y propuestas que se presentan en este documento son el resultado de una reflexión sobre la experiencia acumulada por los investigadores que lo elaboraron, trabajando con el Fondo DRI en varias regiones del país para evaluar los efectos que el Programa DRI ha tenido en comunidades campesinas que han sido sus beneficiarias(1).

El análisis de esta experiencia ha mostrado que el trabajo conjunto entre las comunidades, el Estado y las universidades en estos esfuerzos colectivos de evaluación, orientados a concebir y ejecutar programas de desarrollo locales -al nivel veredal, municipal y distrital-, permite sobrepasar muchas de las dificultades y obstrucciones que han limitado más severamente los resultados de los programas de desarrollo rural que se han dirigido al campesino - incluyendo al DRI. En esta experiencia se ha visto la necesidad de que las universidades estén desarrollando permanentemente formas nuevas de investigación social y económica, que tengan en cuenta las características diferenciales de cada región y en las cuales los funcionarios estatales y las comunidades campesinas sean cada vez más sujetos de las investigaciones que se hacen y de las acciones llevadas a cabo para transformar las condiciones de vida más problemáticas vigentes en cada comunidad.

La crítica situación por la que atraviesa el país, y la sociedad rural en particular, exige superar las limitaciones que el Estado ha tenido para coordinar sus entidades y para fomentar la participación campesina. A nuestro juicio, lograr este doble objetivo es una condición necesaria para construír alternativas de desarrollo rural que den respuesta a las necesidades de la economía y la sociedad campesinas. El DRI puede jugar un papel protagónico en este sentido dentro de las posibilidades que aporta su reestructuración y la descentralización administrativa.

En este contexto, los equipos de investigación podemos colaborar activamente con el DRI contribuyendo a clarificar, por medio de la investigación, las circunstancias sociales, económicas y políticas tanto regionales como nacionales que condicionan la aplicación de políticas de desarrollo rural, así como la evaluación y seguimiento de las mismas. La experiencia acumulada dentro (y fuera) de la evaluación DRI nos habilita para hacer este aporte con el concurso creativo de los funcionarios y las comunidades.

---

1. Se presenta con este documento un anexo en donde se desarrollan más ampliamente las ideas aquí planteadas.

En este sentido no sólo proyectamos una acción simplemente investigativa sino, al mismo tiempo, una participación de la Universidad en la búsqueda de la aclimatación de la convivencia social, aportando a ello la credibilidad de que podamos gozar entre los diferentes sectores sociales implicados -de alguna manera- en los conflictos regionales.

II. ECONOMIAS CAMPESINAS EN COLOMBIA Y EL ESTADO

La importancia de las economias campesinas en Colombia es indiscutible, tanto en el sentido cuantitativo como en el cualitativo.

En lo cuantitativo, se estima que hoy en dia hay más campesinos que en 1930 y aún que en 1970 (2); comprenden un tercio de la población colombiana, que corresponde a cerca de 2 millones de familias. Gran parte de la producción agropecuaria del país proviene del campesinado, que ocupa aproximadamente 5.5 millones de hectáreas, 2.1 millones más que hace 15 años (3): producen la mayor parte de los alimentos frescos que consumen los colombianos -productos como hortalizas, frutas, plátano, ñame, yuca y papa, entre otros. La mitad del maíz, casi todo el trigo que aún se cultiva en el país, la tercera parte del café y buena parte del hato vacuno están en manos de los campesinos. El fique, el ajonjolí y el tabaco son materias primas tradicionalmente producidas por campesinos. En algodón, arroz, y aún soya, el aporte de la producción campesina no es despreciable.

Y a lo anterior hay que agregar que son muchos los casos en que las unidades de explotación pequeñas o medianas resultan ser unas formas de organización social para la producción económica, social y culturalmente mejores que la producción en gran escala de tipo capitalista. Por otro lado hay que reconocer también la importancia económica y social que tienen las variadas formas en que las unidades familiares campesinas se vinculan con muchas de las grandes empresas agrícolas y ganaderas.

---

2. El número de campesinos en distintos años ha sido:

1938:	6.127.037
1951:	6.861.610
1964:	8.390.816
1973:	8.936.939
1985:	9.659.762

3. CEGA estimó para 1984 que, considerando el 62.1% del territorio nacional, existían 3.4 millones de hectáreas en unidades menores de 20 has. Extrapolando este dato para el total del país, se asume que para 1984 existían 5.5 millones de hectáreas en fincas campesinas (menos de 20 has.), o sea 2.1 millones de hectáreas más que en 1970.

En lo cualitativo, las comunidades campesinas constituyen un conjunto diverso de modos de vida, que han sido el resultado histórico de una larga experiencia a través de la cual se han desarrollado formas de organización social, sistemas y tecnologías de producción,; y una amplia gama de elementos culturales que configuran en su conjunto un patrimonio social invaluable. Hay ya muchas evidencias de que estas comunidades son poseedoras de una sabiduría cultural, técnica, ecológica, etc., que es necesario reconocer, respetar y recuperar para beneficio del país.

El desafío del "desarrollo" social y económico que plantea la existencia del campesinado no puede entenderse entonces como la tarea de transformar de manera indiscriminada, unilateral y violenta sus modos de vida en otros "más modernos": tiene que entenderse, por el contrario, como la delicada y compleja tarea de ir construyendo nuevos modos de vida en los cuales, al mismo tiempo que se conserva y se consolida el valioso patrimonio económico y cultural de las comunidades campesinas, estas vayan teniendo un acceso cada vez más amplio a los desarrollos sociales, científicos y técnicos externos a ellas que puedan servirles para su propio progreso. Si este desafío no se entiende así, lo más probable es que los programas de desarrollo que se adopten, por coherentes y bien intencionados que sean, no sólo no van a lograr los resultados de progreso y mejoramiento social que buscan, sino que van a contribuír, sin proponérselo, a la ampliación y profundización de la violencia social que se quiere erradicar. El desarrollo de las comunidades campesinas es entonces un problema extraordinariamente complejo que implica, entre muchas otras cosas, tratar con una diversidad cultural, económica y política que no es homogenizable.

Entre las múltiples dificultades que esta compleja diversidad ha planteado para los programas de desarrollo campesino, hay dos campos en los cuales se presentan dificultades permanentes que impiden que dichos programas se traduzcan en los resultados que se buscan y que las investigacioanes con el DRI han permitido identificar con mucha claridad:

1) El campo de las interrelaciones entre las entidades estatales y los campesinos frente a los problemas de desarrollo rural, que van desde el nivel local (entre funcionarios y campesinos en las veredas y los municipios) hasta el nivel nacional (entre las organizaciones campesinas y las instituciones del estado); y

2) El campo de cómo lograr que las políticas del nivel macroeconómico se traduzcan, al nivel micro, en los resultados que con aquellas se buscan. La gran diversidad cultural y económica campesina es un elemento importante que se suma a muchos otros obstáculos que dificultan lograr este importante propósito.

Una de las conclusiones ha sido entonces que para poder hacerle frente exitosamente a esta complejidad inherente al desarrollo

campesino, se requiere una transformación fundamental de las formas de intervención estatal, con el propósito de exigir e impulsar una participación campesina cada vez más auténtica y real en la gestión de su propio progreso. Sin esta participación no podrá avanzar con éxito la descentralización político-administrativa hacia los municipios, que ya está en marcha.

Esto representa un gran reto, frente al cual el trabajo colectivo Estado-Universidad-Comunidad al nivel local que se ha venido realizando constituye, a la luz de experiencia ya vivida, una respuesta muy eficaz.

III. LA PROPUESTA DE TRABAJO

Un aspecto fundamental que ha puesto de presente el análisis detallado y riguroso que se ha hecho en las universidades sobre la experiencia DRI es entonces la necesidad de desarrollar un NUEVO MODO DE INTERVENCION del Estado - normatizado por las recientes disposiciones legales sobre descentralización - como agente encargado de promover y apoyar el desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales del país.

Hay cuatro características que han distinguido el modo de intervención estatal que ha predominado en los programas de desarrollo rural que se han puesto en marcha en el pasado:

(1) Han partido del supuesto - y/o la convicción - de que ser campesino es ser "atrasado", y que por consiguiente el "desarrollo" tiene que ser una "modernización" que amenaza la identidad cultural de estas comunidades. Esto explica en buena parte que los programas hayan sido ineficaces en unos casos, y generadores (directos o indirectos) de conflictos sociales y violencia en otros;

(2) El supuesto anterior ha ido aparejado por un segundo supuesto: que el conocimiento que se requiere para lograr el "desarrollo" campesino está todo por fuera de estas comunidades. Esto ha llevado a que los programas de desarrollo rural se constituyan en un esfuerzo por "transmitir" conocimientos que van unilateralmente del centro a la periferia;

(3) Para poder llevar a cabo esta "transmisión" de conocimientos se han constituído diversas entidades que desde el nivel central atienden a todo el país, cada una de ellas especializada en un área determinada del conocimiento que es el que le corresponde "transmitir". Esto ha conducido a que los campesinos usuarios de estos programas se vean sometidos a intervenciones múltiples, homogenizadas desde el centro para ser aplicadas al nivel nacional, y que son ejecutadas por agentes sociales diferentes. La experiencia DRI ha mostrado que una intervención múltiple de esta naturaleza no puede ser adecuadamente coordinada desde el centro (así este centro se ubique en el nivel departamental); y,

(4) La intervención estatal de estos programas de desarrollo se ha dirigido en forma exclusiva y excluyente a las comunidades campesinas: no se ha articulado con el conjunto de agentes sociales que conforman el contexto económico, político y cultural más amplio en el cual se desenvuelven estas comunidades en su medio local.

El NUEVO MODO DE INTERVENCION del Estado - resultante de la descentralización - requiere el diseño y aplicación de formas de trabajo que permitan ir rompiendo progresivamente con estas características, entre otras. Para que esto sea posible, las intervenciones tienen que comenzar en los niveles veredal y municipal (descentralización-participación). No se trata entonces de diseñar una vez más desde el centro un nuevo modo de intervención estatal: se trata de construir gradualmente este nuevo modo a través de unos procesos exploratorios de investigación y acción colectivos en cada localidad, en los que participen activamente, como sujetos, las comunidades afectadas, los organismos del estado, las universidades, y todos los demás agentes sociales del nivel local y nacional cuya contribución sea necesaria. Es en este proceso exploratorio en el que consideramos que las universidades pueden y deben proveer un aporte de mucha importancia, trabajando hombro a hombro con funcionarios del estado y las comunidades regionales. En otras palabras, este NUEVO MODO DE INTERVENCION no puede ser concebido y ejecutado individual y unilateralmente por nadie: sólo puede irse configurando como resultado de un proceso de reflexión y acción auténticamente participativo, que parta de cada localidad (veredas, municipios) teniendo en cuenta la problemática y las características propias de cada caso, y dirigido decididamente a desarrollar y consolidar la descentralización político-administrativa en que está comprometido el gobierno actual.
El trabajo de Evaluación Autónoma del programa DRI que las universidades hemos venido desarrollando con el Fondo DRI en varios municipios desde principios de 1986 ha sido, en esencia, una exploración en esta dirección. Esta experiencia ha permitido avanzar considerablemente en la comprensión de la complejidad del trabajo que hay que hacer, de sus condiciones de posibilidad, y de la potencialidad tan grande que tienen unos modos de intervención estatal descentralizantes y participativos para hacerle frente de manera constructiva a los desafíos del desarrollo.

CONCRESION DE LA PROPUESTA

Marco General

Basados en la experiencia mencionada, las Universidades proponen darle continuidad al trabajo de evaluación del programa DRI, ampliando la perspectiva de este trabajo a la comprensión de las dinámicas regionales y locales, sus posibilidades de desarrollo, el papel de las comunidades en este desarrollo, y la forma como el programa DRI debe acompañar estos procesos.

El trabajo propuesto se haría por medio de investigaciones orientadas a fortalecer los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones de desarrollo rural y regional.

Con el producto de las investigaciones se buscará contribuir a consolidar instancias de análisis, planeación y evaluación, que

permitan una adecuada coordinación interinstitucional y la participación de los campesinos en el desarrollo rural. Las investigaciones que se adelanten estarán dirigidas a apoyar a todos los agentes que participan en el desarrollo rural, en las tareas que les plantee su vinculación a este proceso en el marco de la descentralización administrativa.

Mecanismos de Aplicación de la Propuesta

1. Como una forma práctica de transmitir los resultados arrojados por la experiencia acumulada hasta ahora, los equipos de las universidades formularán en los próximos meses una evaluación global del programa DRI, su trayectoria y sus perspectivas. Este trabajo plantearía explícitamente las conclusiones que se han venido extrayendo del análisis del programa y del contexto en que opera el DRI en las diversas regiones y en el pais en general.

2. Para contribuir al conocimiento de las dinámicas regionales y de las posibilidades de desarrollo de las comunidades campesinas, las universidades realizarán investigaciones tendientes a caracterizar estas sociedades y su participación en los procesos de desarrollo municipal y regional.

   Estos estudios servirán de base para la planeación del desarrollo rural municipal y regional, y deberán contar también con la participación de las universidades locales, las organizaciones campesinas, las administraciones municipales, las entidades ejecutoras de - o de alguna forma involucradas en - acciones de desarrollo rural.

   En este aspecto las universidades cumplirían un papel orientador de las investigaciones correspondientes y participarían en las discusiones y análisis de resultados de investigación y su posterior inclusión en las decisiones resultantes del proceso de planeación local.

   El análisis de esta problemática incluye la reflexión sobre los problemas y soluciones que genera la ejecución del mismo programa DRI.

   Consideramos que en la nueva estructura del DRI las gerencias regionales deberán cumplir una función de asesoramiento a los municipios en los procesos de identificación y formulación de proyectos de desarrollo rural; a través del diagnóstico participativo con las comunidades locales se señalarán los problemas que afrontan las zonas rurales, los aspectos prioritarios a analizar, y se presentarán propuestas de solución por parte de las universidades.

En este sentido los equipos de investigación contribuirán con el análisis de la problemática local y regional, base para la identificacion y formulación de los proyectos que han de someterse a la consideración del Fondo DRI.

3. Las formas de participación de los equipos de las universidades en las diferentes instancias del DRI y de los organismos encargados de orientar y concertar las políticas de desarrollo rural, desde el nivel local hasta el nacional, serán negociadas en particular por cada equipo universitario. De esta manera se garantizaría la pluralidad de metodologías de investigación y de participación que ha caracterizado el desarrollo de la experiencia evaluativa hasta el momento.

   De todas formas se buscará fortalecer las coordinación entre los equipos de las universidades a fin de producir resultados que puedan ser objeto de contrastación con miras a construir un proceso de reflexión pragmático sobre las políticas y alternativas del desarrollo rural.

   Se buscará por consiguiente que, en su trabajo con el DRI, las universidades participen en el desarrollo de una comunicación cada vez mejor entre los distintos agentes sociales involucrados en los procesos sociales, realizando un esfuerzo conjunto para solucionar los problemas concretos que se vayan indentificando en las regiones y en las comunidades locales.

4. Adicionalmente, algunas universidades continuarían apoyando la consolidación de las organizaciones campesinas y su participación en la concertación del desarrollo rural. Esta labor se fundamentará nuevamente en la investigación de forma tal que se aporten elementos a las organizaciones mismas y a los funcionarios que trabajan con ellas. Especial énfasis se haría en reforzar la vinculación de las organizaciones a la implementación de la descentralización administrativa.

   Es claro que las universidades no se responsabilizarían de promover la organización campesina, ni de garantizar que en los distintos eventos participen funcionarios y campesinos. Su papel específico es, como dijimos, contribuir mediante la investigación a apoyar los procesos de coordinación entre, y participación de, las entidades y los campesinos.

   De esta manera la decisión del Fondo DRI de asumir liderazgos en estos procesos es una condición necesaria para que la labor de las universidades tenga los alcances que se propone.

   Es también necesario que el DRI impulse acuerdos entre las

entidades a nivel nacional, regional y local, para comprometerlas efectivamente a desarrollar trabajos coordinados. El cumplimiento de estos compromisos requiere por supuesto asignación real de recursos, especialmente humanos.

ANEXO AL DOCUMENTO

LOS CAMPESINOS Y EL ESTADO

- Un Análisis y una Propuesta -

PRESENTADO AL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA
POR LOS EQUIPOS DE LAS UNIVERSIDADES
QUE EVALUAN EL PROGRAMA DRI:

CEDE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CID, UNIVERSIDAD NACIONAL
CIDSE, UNIVERSIDAD DEL VALLE
Unidad de Estudios Rurales, UNIVERSIDAD JAVERIANA

Bogotá, Diciembre de 1988

Conclusiones del Taller Interuniversitario sobre Economía Campesina y la Política Estatal. Universidad Javeriana, Bogotá, 12 al 16 de Septiembre de 1988.

BIBLIOTECA AUTOMATIZADA
COLOMBIA

22 FEB 1989

A N E X O A L D O C U M E N T O

LOS CAMPESINOS Y EL ESTADO

- Un Análisis y una Propuesta -

PRESENTADO AL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA

POR LOS EQUIPOS DE LAS UNIVERSIDADES QUE EVALUAN EL PROGRAMA DRI:

CEDE, UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CID, UNIVERSIDAD NACIONAL
CIDSE, UNIVERSIDAD DEL VALLE
Unidad de Estudios Rurales, UNIVERSIDAD JAVERIANA

Bogotá, Diciembre de 1988

Conclusiones del Taller Interuniversitario sobre Economía Campesina y la Política Estatal. Universidad Javeriana, Bogotá, 12 al 16 de septiembre de 1988.

BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

13

T A B L A D E C O N T E N I D O

CAPITULO I

A SOCIEDAD Y ECONOMIA CAMPESINA EN COLOMBIA 1

CAPITULO II

A LA SOCIEDAD Y LA ECNOMIA CAMPESINA FRENTE A LOS POLITICOS Y PROGRAMAS ESTATALES 2-7

A. La sociedad campesina y el desarrollo económico 7
B. Los campesinos y los conflictos rurales 9

CAPITULO III

A LOS PROBLEMAS DEL ESTADO PARA IMPULSAR PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 12

A. Una política agropecuaria doblemente discriminante .. 12
B. Limitantes del Estado para impulsar el desarrollo rural 13
1. Dificultad para propiciar la participación campesina 15
2. La visión estatal de los campesinos como entes exclusivamente económicos 18
3. La descentralización de la crisis del Estado a nivel rural 19

CAPITULO IV

A A. LA INADECUACION DEL ESTADO PARA LA GESTION DEL PROGRAMA DRI 21
1. La ausencia de una concepción del DRI como parte de estrategias de desarrollo regional 21
2. Desenfoques del DRI en la concepción del desarrollo campesino 23
3. Las deficiencias en la coordinación institucional 26

B. NUEVAS ALTERNATIVAS DEL PROGRAMA DRI 28

CAPITULO V

A EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD EN EL PAIS RURAL ACTUAL 31

CAPITULO I

SOCIEDAD Y ECONOMIA CAMPESINA EN COLOMBIA

Los campesinos son la tercera parte de la población colombiana. Cerca de la mitad de los alimentos que consume el país son producidos por ellos.

En Colombia, hoy en día, hay más campesinos que en la década de los treintas y aún que en la de los setentas (Ver Cuadro 1). Son cerca de dos millones de familias que ocupan 5.5 millones de hectáreas, alrededor de dos millones más que hace 15 años (Ver Cuadro 2)

Sin embargo, se piensa que la economía agrícola y pecuaria del país es una sola y que su situación es buena o mala, si los negocios de los capitalistas del sector y de los terratenientes tienen o no buenas ganancias.

Los campesinos, como productores agropecuarios, son sustancialmente diferentes a los empresarios capitalistas y a los hacendados. Son diferentes porque, al contrario de éstos, organizan su producción sobre la base del trabajo familiar y del control directo, por parte del productor y de su familia, de los cultivos y ganados. Algunos contratan jornaleros y otros, por el contra-

ANALISIS - OLIVETTI UP79

Cuadro 1

COLOMBIA: POBLACION SEGUN CABECERA Y RESTO (1938-1985)

AÑO	POBLACION TOTAL	C A B E C E R A Población	%	R E S T O Población	%
1.938	8,641,801	2,514,764	29.10%	6,127,037	70.90%
1.951	11,962,360	5,100,750	42.64%	6,861,610	57.36%
1.964	17,484,509	9,093,693	52.01%	8,390,816	47.99%
1.973	22,915,229	13,978,290	61.00%	8,936,939	39.00%
1.985	27,837,932	18,178,170	65.30%	9,659,762	34.70%

Fuente: DANE, Censos de Población.

Cuadro 2

COLOMBIA: SUPERFICIE (Has.) EN EXPLOTACIONES MENORES DE 20 HECTAREAS (1970-1984)

Tamaño de la Explotación	1970 Total	1984 Compatibles *	1984 Total Est.**	VARIACION 1970-1984 Has.	%
0 a 1 Ha.	110,775	114,503			
1 a 3 Has.	440,568	375,992			
3 a 5 Has.	463,837	438,710			
5 a 10 Has.	966,517	982,452			
10 a 20 Has.	1,417,002	1,504,312			
Más de 20 Has.	23,911,692	18,801,712			
TOTAL	27,310,391	22,217,681	35,777,264	8,466,873	31.0%
Total 0-20 Has.	3,398,699	3,415,969	5,500,755	2,102,056	61.8%

* Estimación de CEGA para las áreas compatibles del Catastro 1984 con el Censo 1970-71. Estas áreas, según CEGA, representan el 62.1% del territorio nacional.

** Estimación propia, expandiendo la estimación de CEGA al 100% del territorio nacional.

Fuente: CEGA, Distribución de la Propiedad Rural en Colombia 1960-1984, pgs. 33, 497 y 505 (Con base en Censo Nacional Agropecuario 1970-71 y Catastro 1984).

rio, tienen que jornalear; pero en esencia, el productor campesino es un productor familiar.

La producción campesina se fundamenta en la organizació familiar y en la existencia de una cultura propia. Por esta razón los campesinos tiene un comportamiento económico diferente al de otros sectores; otra lógica económica según la cual la producción material y la sobrevivencia de la familia son una misma cosa. Es precisamente esta lógica la base de la existencia de una **economía campesina**,

Pero no hay una conciencia nacional sobre la existencia de una sociedad y de una economía campesinas, sobre la posibilidad de un desarrollo del país en el cual el campesinado participe como protagonista.

BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

Sin embargo los campesinos a pesar de haber sido colocados en las condiciones más desventajosas del sector agropecuario, han mostrado una gran capacidad no sólo de sobrevivir sino de transformar su producción, adaptándose a los cambios del país.

La economía campesina, al contrario de lo que generalmente se cree, se ha transformado profundamente en los últimos veinte años. Ha adoptado masivamente tecnologías modernas y desarrollado nuevos cultivos respondiendo al crecimiento y los cambios en la demanda urbana por alimentos.El trueque y el autoconsumo de víveres e insumos ha sido desplazado abrumadoramente lo cual quiere decir que se ha monetizado e integrado, en forma casi

total, al mercado. Ha reestructurado sus interrelaciones entre el trabajo, la tierra y los demás recursos productivos. Mediante estos cambios, la economía campesina se ha articulado y adecuado al proceso de crecimiento económico y de urbanización del país.

Aún, relegados a las peores tierras y en condiciones desventajosas o francamente adversas, los campesinos producen la mayor parte de los alimentos frescos que consumen los colombianos: las hortalizas, las frutas, el plátano, el ñame, la yuca y la papa se originan principalmente en unidades campesinas. La mitad del maíz y casi todo el poco trigo que aún se cultiva en el país, la tercera parte del café y buena parte del hato vacuno nacional, están en manos de los campesinos. Hay importantes agroindustrias campesinas, como la panelera. El fique, el ajonjolí y el tabaco son materias primas tradicionalmente producidas por campesinos y no son despreciables los volúmenes de algodón, arroz, y aún de soya y sorgo, que ellos aportan a la economía nacional.

Parece ser muy importante también la participación de la unidad de producción familiar en grandes empresas agrícolas y en grandes negocios ganaderos. En muchos casos los grandes inversionistas agrícolas subdividen su empresa en unidades de producción pequeñas y medianas, administradas y trabajadas directamente por campesinos.

Desmintiendo la creencia general , quizás en la mayoría de los cultivos, la unidad de explotación pequeña y mediana resulta ser

más eficiente que la producció a gran escala, cuando se cuenta con buenos recursos y una disponibilidad adecuada de tierra y agua. Disponibilidad que no tiene nada que ver, por supuesto, con la precariedad de cientos de miles de minifundios en Colombia.

Pero los campesinos no son solamente una economia. Su organización económica está sustentada en su organización social. Inmersa entre diversos grupos sociales la sociedad campesina es profundamente estratificada y heterogénea.

Una gran masa de campesinos no tienen tierras o sobreviven explotando parcelas precarias - y jornaleando- . No falta sinembargo pequeños productores logran establecer prósperas empresas agropecuarias. Estos últimos son realmente excepcionales: la abrumadora mayoría de los campesisnos sobreviven y producen en condiciones precarias, cuando no infrahumanas.

De otra parte, las diferencias geográficas, étnicas, politicas y culturales que caracterizan las diversas regiones colombianas generan diferencias sustanciales entre campesinos localizados en diversos espacios regionales.

Los campesinos no están solos en los territorios que ocupan; allí conviven con múltiples fuerzas y sectores sociales. Forman parte de las estructuras socioeconóicas regionales y se articulan a los sistemas de mercado -e intercambio en general- de las regiones y del país.

La articulación de los campesinos a la región se realiza en medio de intensos enfrentamientos de intereses, muchos de ellos resueltos mediante salvajes demostraciones de violencia.

CAPITULO II

LA SOCIEDAD Y LA ECONOMIA CAMPESINA FRENTE A LAS POLITICAS Y PROGRAMAS ESTATALES.

A. LA SOCIEDAD CAMPESINA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

Es equivocado ver a los campesinos como meras unidades económicas. Si se destruyen sus condiciones de existencia, si se violentan los rasgos específicos que los caracterizan y les dan identidad como sociedad compleja, no podrán desarrollarse como campesinos ni podrán tampoco tener un papel protagónico en el desarrollo económico del país, perdiéndose un patrimonio cultural acumulado por generaciones.

La sociedad campesina, a lo largo de su historia, ha generado sistemas y tecnologías de producción, formas de organización social y otros elementos culturales que se constituyen en un patrimonio social y en eficientes mecanismos para, no sólo, satisfacer sus necesidades básicas, sino también intercambiar excedentes de producción con otros sectores. Reconocer la sociedad campesina, su cultura y modo de vida, es un presupuesto para generar procesos de desarrollo tecnológico, económico, social y ambiental acordes con la realidad. Otra condición necesaria para ello es que los campesinos participen protagónicamente en la construcción de su propio desarrollo.

ANALIZADO - OLIVETTI 4880

BIBLIOTECA AGROPECUARIA EN COLOMBIA

Pero la realidad es otra: los modelos de desarrollo económico vigentes relegan a la marginalidad al campesinado como sector económico y social y le imponen tecnologías, cultivos, sistemas de comercialización y formas de organización que no responden a sus verdaderas necesidades ni a las exigencias del desarrollo regional.

En otros términos, el desarrollo rural se diseña y planifica por fuera de la realidad rural misma y termina por imponerse verticalmente.

El desarrollo se planifica y se hace a espaldas de los campesinos porque éstos no tienen una participación real en las estructuras de poder regionales y locales y porque nuestros gobernantes han carecido de voluntad política para realizar las transformaciones demandadas por el país.

BIBLIOTECA AGROPECUARIA

En estas circustancias no se ha hecho, ni se ha planteado hacer, desde el Estado una verdadera reforma agraria, ni una reasignación de recursos económicos en favor de los productores campesinos, condiciones imprescindibles para el desarrollo de su economía.Durante la década de los años setenta el Estado, lejos de contribuir al fortalecimiento de la organización de los campesinos, arremetió contra ella con todos los medios disponibles -aún con la violencia física, la violencia política-, contribuyendo de manera decisiva a frenar el movimiento campesino y sus posibilidades reformistas.

Sin embargo un desarrollo sostenido de la economia campesina dinamizaria la producción de alimentos, de materias primas y aún de productos exportables. Contribuiria a la solución del más grave problema nacional: el hambre, expresada en la desnutrición y la subalimentación de buena parte de los colombianos. Igualmente contribuiria en forma eficaz a contrarrestar el fantasma de la inflación, dado el gran peso que tiene el gasto en alimentos en la composición del consumo familiar.

B. LOS CAMPESINOS Y LOS CONFLICTOS RURALES

El campesinado ha sido desplazado -más que por la fuerza de las leyes del mercado, por la fuerza misma- de las mejores tierras del país desplazándolo al mismo tiempo de las actividades agrícolas más rentables. El limitado tamaño de las parcelas, el deterioro de la tierra por la explotación intensiva, así como la pérdida de las fincas, empujan a los campesinos a las zonas más apartadas del país. Allí se han visto obligados a emprender un proceso colonizador que agudiza el deterioro de sus condiciones de vida, mientras grandes extensiones de tierra aptas para la agricultura, permanecen, en regiones centrales, relativamente inexplotadas.

Pero la frontera agrícola colonizada por el campesino le es nuevamente disputada por otros sectores -compradores de tierra, terratenientes, empresarios- dando origen, de un lado, a gran parte de los conflictos violentos que vive el país y,

de otra parte, impulsando ilimitadamente la apertura de nuevas tierras.

El avance de la colonización sobre zonas criticas, por su importancia ecológica, está produciendo una acelerada y catastrófica destrucción de recursos naturales. Tal es el caso de la ocupación -con actividades agropecuarias convencionales- de los ,páramos, del frágil suelo de la amazonia y de áreas forestales que son indispensables preservar por cuanto de ellas depende el régimen de aguas y en últimas la producción de extensas tierras. Al deterioro de los recursos productivos se le suman los desastres "naturales" -como las inundaciones y las sequias- que son en gran parte el resultado de la explotacion incontrolada de los recursos naturales.

A manera de contrapeso, a una necesaria y aplazada reforma agraria, grandes capitales han venido en los últimos años comprando enormes extensiones de tierras, abarcando, al parecer, un área muchas veces más grande que la superficie que la superficie que se plantea comprar por medio del Incora. Estos negocios de tierras avanzan sobre zonas recientemente colonizadas campesinos y , también, se extienden a regiones tradicionalmente campesinas.

La destrucción progresiva de los recursos naturales productivos y la ocupación acelerada del espacio rural por nuevos latifundios, conforman un verdadero proceso de concentracion y deterioro de la tierra ante el cual la politica y los re-

BIBLIOTECA AGRONOMICA DE COLOMBIA

cursos de la actual Reforma Agraria no tiene ninguna incidencia significativa.

La violencia rural no se puede resolver sin mejorar las condiciones de vida de quienes habitan los campos y sin algo más importante aún: asegurar una viabilidad económica para la producción campesina y el desarrollo de la sociedad rural.

Paises como Colombia no resuelven sus problemas agrarios y alimentarios sin crear las condiciones económicas y sociales para que se desarrolle amplia e intensamente la sociedad campesina. Esto sólo puede lograrse dentro de nuevos sistemas de desarrollo rural, que están por construirse y que implican modificaciones sustanciales en la distribución de la tierra, del capital, del crédito, de la infraestructura; que requiere nuevos recursos y diferente orientación para los procesos de generación de tecnologia y para ampliar y consolidar la educación y la capacitación en el campo. Tales prerrequisitos no se logran sin la participación de los campesinos: participación real, social y politica, en la vereda y en el municipio, en la región y en el pais.

Hoy en día, la expresión politica del campesinado está represada; y cuando sale a la superficie en el escenario regional o nacional, es acallada o amenazada por las múltiples y soterradas formas de violencia que están destrozando al pais.

CAPITULO III

LOS PROBLEMAS DEL ESTADO PARA IMPULSAR PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

A. UNA POLITICA AGROPECUARIA DOBLEMENTE DISCRIMINANTE

En los últimos años la politica macroeconómica ha discriminado al sector agropecuario, en relación con otros sectores. Los efectos negativos de esta discriminación son más marcados para la economia campesina que para el sector empresarial capitalista agropecuario. Esta situación se deriva de la desigual capacidad de negociación que cada uno de estos dos sectores tiene frente a las instancias decisorias de la politica sectorial.

Las organizaciones gremiales de capitalistas del sector agropecuario permanentemente pugnan por atenuar las restricciones impuestas por la politica macroeconómica... y algunas veces lo consiguen. En efecto, generalmente logran garantizar, por lo menos, que el resultado económico de los negocios de sus afiliados sea positivo, pactando con el Estado la adopción de medidas parcialmente compensatorias. Los gremios de los capitalistas agricolas consiguen hacer efectivos los precios de sustentación, inciden en las decisiones de asignación de cupos de crédito, negocian medidas de salvamento ante situaciones de

crisis, y en general el peso de su opinión en la definición de las politicas sectoriales, aunque no siempre garantizan un desarrollo creciente y sostenido del sector, tiende a resguardar sus inversiones.

Por el contrario, en el mejor de los casos, los campesinos a duras penas reciben los efectos de una acción estatal marcadamente asistencialista y claramente residual. La población campesina no es considerada como un sector de la sociedad con capacidad de contribuir al desarrollo nacional y participar de sus beneficios, sino como un grupo marginado y a veces conflictivo con el cual el pais debe convivir, o cuando más socorrer. Un grupo incómodo al que hay que asignarle una fracción de los escasos recursos disponibles, para atenuar los conflictos que genera.

En este contexto los programas de desarrollo rural han tenido limitaciones estructurales para desarrollar la economia campesina. A estas limitaciones se suman los condicionantes de la estructura institucional, punto sobre el cual volveremos más adelante.

B. LIMITANTES DEL ESTADO PARA IMPLUSAR EL DESARROLLO RURAL

Vimos atrás que el Estado colombiano no ha aplicado una politica que tienda decididamente a desarrollar la economia y la sociedad campesinas. Pero de todas formas

los programas de desarrollo rural aportan una experiencia abundante de interrelación de las entidades estatales con los campesinos y con los problemas del desarrollo rural y regional.

La experiencia institucional se puede constituir en materia de reflexión y aprendizaje para hacerle frente a los viejos y nuevos problemas del campesinado. La transformación de la acción estatal que implica la institucionalización de la descentralizaciόm administrativa representa un gran reto en este sentido.

A continuación nos referimos a los principales limitantes que hemos detectado en la acción del Estado en general al impulsar programas de desarrollo rural, y en particular en la gestión del Programa DRI.

Evidentemente el principal limitante estatal para actuar en favor del desarrollo de la economia y sociedad campesinas esta en la precariedad de recursos asignados. Pero aparte de este condicionante, son observables otras limitaciones del aparato estatal cuando se enfrenta a los problemas del desarrollo rural.

El problema central radica, a nuestro juicio, en la incapacidad del Estado de permitir una verdadera participación campesina en los programas de desarrollo rural.

BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

Esta incapacidad se refiere principalmente a tres aspectos que serán discutidos a continuación:

- La rigidez de las entidades estatales para impulsar la participación campesina en los programas de desarrollo.
- La concepción prevaleciente que considera a los campesinos únicamente como agentes económicos.
- La acentuación de la crisis del aparato estatal al abordar el proceso de descentralización.

1. Dificultad estatal para propiciar la participación campesina.

La estructura institucional del Estado funciona más como una barrera para la participación campesina que como el eje dinamizador de los programas en donde se expresarían los diferentes intereses de sectores campesinos. Esta estructura se presenta en la actualidad como una serie de entidades altamente burocratizadas, aisladas entre sí y sin una articulación eficiente con los objetivos de los programas a ser implementados.

Las entidades muestran además una fuerte dependencia del nivel central. Por otro lado, al interior de las entidades se observa una estructura vertical rígida en donde en muchas ocasiones la experiencia de los funcionarios de

campo no logra trascender hacia aquellos niveles en donde se definen las pautas metodológicas y los objetivos mismos de las entidades.

Esta circustancia y la alta burocratización impiden el desarrollo de programas o metodologías novedosas para el sector debido a una cierta reticencia para diseñar y aceptar nuevos enfoques que contemplen los cambios ocurridos en el sector rural en los últimos años. De esta forma se crea un verticalismo en la promoción del desarrollo rural que aisla al campesino e ignora las verdaderas soluciones.

La ausencia de una verdadera voluntad política para lograr establecer los mecanismos de participación campesina en la toma de decisiones, ha dado como resultado que los esquemas propuestos sean vistos por los campesinos con poco optimismo.

Se ha detectado que los funcionarios de campo tienden a convertir a los líderes campesinos en una especie de subfuncionarios que se deben encargar de transmitir las políticas y los objetivos de la entidad.

Este estilo de las instituciones para fomentar la participación termina por imponer las estructuras organizativas de las mismas entidades, dando como resultado organiza-

ciones campesinas muy verticales y con la misma tendencia hacia la burocratización que presentan las instituciones estatales.

A nuestro juicio, se trabaja con una visión equivocada según la cual la capacitación necesariamente implica participación. Desde esta perspectiva, se ha considerado que cuando los líderes capacitados replican el entrenamiento recibido en sus comunidades, esto tendría que traducirse necesariamente en una mayor participación en los programas por parte de las comunidades. Pero este definitivamente no ha sido el resultado general.

Consideramos al respecto que se hace necesario reorientar este esquema hacia una capacitación tanto de funcionarios como de campesinos, que permita conocer los mecanismos mediante los cuales se pueden lograr los objetivos buscados y que faciliten la relación entre usuarios y entidades.

Es importante mencionar aquí el peso tradicional que tienen los políticos regionales en las zonas rurales. Esto está dado fundamentalmente por su relación con la vida económica de los municipios, especialmente por su control sobre la tierra y los recursos estatales. El dominio de éstos sobre la vida política de las regiones ha impedido ciertamente el desarrollo de organizaciones campesinas independientes que puedan participar libremente en las decisiones referidas al desarrollo de sus comunidades. La relación de estos políti-

ticos -propietarios de tierras y empresarios agrícolas- con el Estado, les permite hacer uso de diversos mecanismos para el ejercicio de su dominio y control; mientras que el campesino, por factores los mencionados anteriormente tales como su posición ante el Estado y el escaso apoyo brindado por las instituciones, la mayoría de las veces se ve en situaciones de ilegalidad al intentar manifestarse políticamente.

2. La visión estatal de lo campesinos como entes exclusivamente económicos

La visión que el Estado ha tenido del campesino como productor y abastecedor de alimentos, ha impedido su participación en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los programas.

ESCUELA AGROPECUARIA

La unidad campesina vista únicamente como lugar de producción económica, desconoce el papel de ésta como unidad de reproducción familiar y como componente fundamental de las sociedades campesinas; componente en el cual se difunden los patrones culturales que afectan la vida social de los campesinos y en donde se establecen las relaciones entre las comunidades y los ámbitos sociales más amplios. En la medida en que el Estado no desarrolle canales institucionales distintos a los actuales , a través de los cuales el campesino pueda expresarse políticamente, sus

manifestaciones continuarán siendo consideradas como abiertamente antagónicas.

3. La descentralización y la acentuación de la crisis del Estado a nivel rural.

El proceso de descentralización propuesto para solucionar la crisis institucional y establecer mecanismos de participación política, si bien debería traducirse en programas que beneficien el sector campesino, es indudable que ha influido de manera notable en la exacerbación de la crisis del Estado para actuar en el ámbito rural.

Hasta qué punto, vale la pena preguntarse, están los municipios preparados para liderar este proceso en las diferentes regiones y hasta qué punto los actores políticos tradicionales están dispuestos a ceder sus espacios de poder a nuevas fuerzas sociales?.

Es en este aspecto donde consideramos que se encuentra el gran reto institucional de abrir espacios a la participación campesina, en donde se planteen alternativas de cambios estructurales para el sector rural y nuevas formas de relacionarse políticamente con los sectores que han controlado tradicionalmente la vida política de las regiones.

Por otra parte, las entidades estatales del sector agropecuario están llevando a cabo reestructuraciones para ponerse a tono con el nuevo ordenamiento derivado de la descentralización administrativa. Pero hay serios indicios de que algunas de las modificaciones que están tratando de implementarse podrían, al contrario de lo esperado, crear situaciones que echen por la borda muchos de los logros -pequeños pero significativos logros- en materia de concepción, de métodos de trabajo y de producción de resultados en programas de desarrollo rural.

Así por ejemplo, dentro de la trayectoria del DRI se han comenzado a generar incipientes, pero significativas, alternativas en aspectos específicos del desarrollo rural, que superan las limitaciones impuestas por la concepción productivista a ultranza con que generalmente trabajan las entidades estatales. Sin embargo, parece ser que lejos de buscarse remover los obstáculos que se le presentan al desarrollo de tales alternativas, las nuevas formulaciones hacen caso omiso de estas experiencias y se diseñan en contravía a pautas realmente de avanzada que lentamente han venido surgiendo.

CAPITULO IV

A. LA INADECUACION DEL ESTADO PARA LA GESTION DEL PROGRAMA DRI

En el caso particular del Programa DRI, después de más de 10 años de puesta en marcha esta estrategia de desarrollo campesino, el Estado manifiesta marcadas insuficiencias y limitaciones para asumir la gestión del programa mismo. Las particularidades de este tipo de restricciones para la orientación del proceso de desarrollo rural, se han puesto de presente en diversos procesos de evaluación, resaltándose los puntos que a continuación se presentan.

1. La ausencia de una concepción del DRI como parte de estrategias de desarrollo regional.

Uno de los resultados menos favorables de la experiencia DRI en el país, tiene relación con su incapacidad para alcanzar una real integración regional y con el hecho de no haber conseguido que el programa fuera guiado por planes indicativos resultantes de ejercicios interinstitucionales de planificación regional.

Actualmente el DRI sigue siendo un programa desarticulado de las posibilidades regionales y su acción se encuentra ampliamente sectorizada por funciones de las entidades,

sin corresponder debidamente la participación de cada entidad a una estrategia coherente de conjunto.

Si bien en algunos distritos DRI del país funcionan algunos mecanismos de integración de las entidades, como los comités técnicos distritales, es perceptible en esta instancia que la acción del DRI allí concertada, es una agregación de posibilidades de la acción de cada entidad.

Del mismo modo las instancias de concertación entre instituciones con participación de los campesinos, tales como los comités municipales y departamentales organizados por el DRI, funcionan como un foro de presentación de informes de ejecución por parte de las entidades y de quejas y reclamos a esta ejecución, por parte de los campesinos. En estos comités se da una limitada discusión de los programas regionales resultantes del agregado de cada uno de los proyectos institucionales.

Cada uno de estos proyectos corresponde a la percepción que cada entidad tiene de la estrategia del DRI, conforme con sus propias políticas y procedimientos. Como resultado de esto, se produce más una adecuación del DRI a las posibilidades de cada entidad, que un proceso coherente de definición de priorides de acuerdo a las exigencias de la estrategia, para definir a partir de ellas las adecuaciones institucionales requeridas.

2. Desenfoques del DRI en la concepción del desarrollo campesino.

Del análisis precedente, que en alguna medida ha sido abordado por las Direcciones Regionales del DRI y por los equipos de evaluación de las universidades, se pueden mencionar algunos rasgos relevantes del desajuste que la sectorización de la estrategia del DRI ha producido en la concepción misma del desarrollo rural:

a. El fomento a la producción no ha sido orientado hacia la autosuficiencia alimentaria y la búsqueda de renglones de producción donde el campesino pueda ser competitivo. Más bien se ha tendido hacia la especialización de la producción, en contravía de la clara racionalidad campesina de garantizar su reproducción en el manejo de los riesgos inherentes a la producción agropecuaria, a través de la diversificación de renglones productivos.

b. Esta lógica institucional de fomentar la especialización se traduce en la limitada generación de tecnologia para cultivos en asocio y actividades de producción pecuaria a pequeña escala, caracteristicas de la producción campesina. De otro lado la tecnologia generada para "cultivos limpios" corresponde a adaptaciones de tecnologias para produccion a escala originadas en

centros experimentales y fundamentalmente producidas como resultado de procesos de concertación con los gremios de productores capitalistas en donde la participación campesina es muy limitada o nula.

De esta manera el resultado del esfuerzo de transferencia de tecnología en el DRI se caracteriza además por unos bajos índices de adopción por parte de los campesinos y la consecuente ineficiencia institucional de las entidades encargadas de la generación y la transferencia de tecnología.

c. Así mismo, las características del crédito ofrecido se corresponden con esta especialización. Sus condiciones (cupos de crédito, plazos y hasta tasas de interés) se definen a partir de las características de los cultivos limpios, dejando de lado el concepto de la planificación integral de la finca y de sus necesidades de crédito a mediano plazo.

d. Por otra parte, es común que la planificación de obras de infraestructura (vías, electrificación, acueductos, escuelas y puestos de salud) no sea contemplada en los planes de producción, existiendo una completa desarticulación entre las entidades que atienden el componente de la producción (crédito, asistencia técnica, comercialización) y las encargadas de realizar las obras.

e. Una omisión fundamental en la concepción del DRI está en no incluir en la estrategia de desarrollo rural una política de dotación de tierras. Se desconoce así la importancia que este factor tiene para asegurar la capacidad de reproducción de la sociedad campesina. Las posibilidades de acumulación, el acceso al crédito, el desarrollo tecnológico, la producción para el mercado y el manejo de los suelos y del medio ambiente, están estrechamente relacionados con la cantidad de tierra que posean los campesinos y por su forma de tenencia.

f. El componente educativo del DRI se limita a la construcción y dotación de escuelas, en un esfuerzo desarticulado de toda planificación de contenidos educativos en beneficio de la formación orientada hacia el desarrollo rural.

g. La perspectiva del mercado es una dimensión poco considerada en los proyectos de fomento a la producción; sólo excepcionalmente se analiza la estructura y la dinámica de los mercados regionales para determinar la viabilidad de alternativas productivas. Así mismo, la agregación de valor a la producción por la vía de manejo de postcosecha y de procesos agroindustriales es un factor también ausente de prioridad y poco generalizado en el Programa DRI.

BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

3. Las deficiencias en la coordinación institucional.

La evaluación del DRI realizada por las universidades concluye claramente que existe una rigidez estructural de las entidades, que entorpece y limita grandemente la coordinación entre ellas para llevar a cabo programas y proyectos de desarrollo rural.

Tal rigidez es el resultado del manejo centralista de las entidades del sector agropecuario y de la inflexibilidad para adecuar las pautas generales a los retos particulares de las localidades rurales.

Pero al mismo tiempo el trabajo de evaluación ha demostrado que cuando se logra un acuerdo entre las entidades regionales para que sus funcionarios se dediquen, bajo una directriz unificada, a realizar acciones y programas conjuntos, se puede lograr una efectiva coordinación interinstitucional. Un trabajo de reflexión y acción simultánea, contando con la participación campesina, rompe en gran parte con las trabas tradicionales para alcanzar la coordinación entre entidades.

Por esta razón pensamos que tanto el DRI, como las entidades del sector agropecuario en general, deben fortalecer la capacidad de decisión autónoma regional y local para la aplicación de recursos humanos, físicos y financieros.

Dentro de este marco, el Fondo DRI debe recuperar su capacidad de convocatoria a las demás entidades del sector agropecuario y a las organizaciones campesinas en las veredas, los municipios, los distritos, los departamentos y el país.

La ley de descentralización provee un instrumento para fortalecer la coordinación entre instituciones estatales y entre ellas y los campesinos: la posibilidad de conformar en el municipio consejos de entidades y campesinos para señalar las pautas de los programas de desarrollo rural en cada localidad. La convocatoria, organización y seguimiento de estos consejos debe ser liderada por el DRI. Igualmente el DRI debe fortalecer los antiguos Comités Distritales, ahora con una participación campesina e ionstitucional más amplia, no reducida como antes a los beneficiarios del DRI y a las entidades ejecutoras del Programa.

La centralización administrativa, técnica y presupuestal de las entidades que dirigen y ejecutan el Programa y la falta de integración interna, en las entidades, de estas tres áreas, reduce la autonomía operativa y las posibilidades necesarias de adecuación de las instituciones a la problemática particular de cada región.

En el nivel regional y local se carece de suficiente personal calificado en aspectos de planificación y administración del desarrollo rural, lo cual origina fallas en

la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los servicios institucionales. Esto hace difícil detectar aquellas acciones que no producen los resultados esperados e incorporar ajustes que permitan reorientar las mismas.

Si bien existe una dirección del Programa que define las funciones y responsabilidades de las entidades y establece mecanismos de coordinación a diferentes niveles, las directrices aparecen como una agregación de disponibilidades y no como una acción planificada y coherente.

B. NUEVAS ALTERNATIVAS PARA EL PROGRAMA DRI

Teniendo en cuenta las características del campesinado, su situación desventajosa dentro de nuestro modelo de desarrollo y en la estructura sociopolítica del país; aceptando, al mismo tiempo, la necesidad inaplazable de lograr un desarrollo amplio y profundo de la economía y sociedad campesinas; teniendo en cuenta, decíamos, estas circunstancias y las posibilidades mediatas e inmediatas que aporta la descentralización administrativa, se presenta un reto para el país, y para el Estado en particular, en materia de desarrollo agropecuario y agroalimentario.

El reto, en este sentido, está en impulsar nuevas políticas y nuevas formas de desarrollo rural. Insistimos, es preciso generar un nuevo desarrollo rural que descarte la definición

vertical de estrategias y proyectos que las entidades han venido imponiendo, sin éxito, a los campesinos.

Para lograr alternativas al desarrollo rural, el Estado requiere hacer efectiva una verdadera coordinación entre las diversas entidades en función de programas de desarrollo regional y rural, definidos con la participación de los diversos sectores sociales interesados. La coordinación interinstitucional -no sobra decirlo- debe abarcar también aquellas entidades no estatales en las cuales se delega la ejecución o administración de recursos públicos.

Señalábamos atrás que en su trayectoria rural las entidades han desarrollado experiencias alternativas al verticalismo imperante, verticalismo que las ha relegado a un segundo plano. La recuperación y asimilación de la TRAYECTORIA estatal abre, entonces, algunas perspectivas promisorias.

En todo esto se destaca un aspecto completamente imprescindible: lograr una real participación campesina en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de programas y proyectos de desarrollo rural. Decimos <u>real</u>, para contrastarla con la participación nominal hasta ahora imperante.

Dentro de este marco el DRI puede asumir, en concordancia con sus funciones institucionales, un liderazgo regional y nacional en, por lo menos, cuatro aspectos básicos:

1. Garantizar que los recursos del Fondo DRI se inviertan únicamente en proyectos -de financiación conjunta o exclusiva- que favorezcan en forma directa a la población campesina. Al mismo tiempo, impulsar y supervisar que otras entidades apliquen en la población campesina los recursos dirigidos a ella.

2. Coordinar a las entidades del sector agropecuario y a las autoridades municipales, impulsando su acercamiento reflexivo y generando mecanismos operativos que hagan posible trabajos de equipos interinstitucionales.

3. Impulsar la participación de los campesinos en la implementación de la descentralización administrativa, y en los diversos programas de desarrollo rural, promoviendo a su vez un acercamiento de las entidades y los municipios con las comunidades y organizaciones campesinas.

4. A partir de este proceso, generar directrices locales, regionales, para el desarrollo rural y campesino y aún, para la política agropecuaria y macroeconómica.

COLOMBIA

CAPITULO V

EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD EN EL PAIS RURAL ACTUAL

La trayectoria investigativa institucionalizada en los centros de investigación de las universidades que durante los últimos tres años hemos venido efectuando la evaluación del Programa DRI, versa sobre el conjunto del sector agropecuario. Dentro de este tema se ha hecho énfasis en el estudio multilateral de los problemas que caracterizarían la situación actual del campesinado de Colombia.

ANALIZADO - DIVERTI 4883

Tenemos, por consiguiente, un conocimiento acumulado que a nuestro juicio nos puede habilitar para contribuir a proponer salidas nacionales y regionales dentro del propósito manifestado por el gobierno y por distintas fuerzas sociales de resolver los graves conflictos socioeconómicos y políticos que pesan sobre el campesinado, sobre el conjunto del sector agropecuario y, por ende, sobre el país.

Pensamos que en el actual estado de polarización entre las fuerzas que defienden el ordenamiento socioeconómico y político de la sociedad y el Estado nacionales, y las fuerzas que subvierten este ordenamiento, disfrutamos de un mínimo pero indispensable grado de confianza en uno y otro lado de los términos de la confrontación. De este modo podríamos contribuir a aclimatar un

espíritu de pacificación del país. Pensamos que este es el momento de activar todas las fuerzas de la inteligencia y la cultura nacionales y que en este propósito estamos en condiciones de asumir la responsabilidad de un liderazgo.

En los institutos del Estado y en las asociaciones civiles de diferente índole y propósitos, hay un considerable potencial intelectual que necesita ser movilizado si es que decididamente existe el propósito gubernamental de establecer una relación de correspondencia entre la descentralización política de la acción estatal y la participación democrática de todas las fuerzas sociales, incluidas las que todavía no tienen legitimización política. Es de este modo que nos resulta comprensible la idea de una ampliación de la democracia colombiana.

La generación imprescindible de nuevas formas de desarrollo rural que partan de la concertación con los campesinos y otras fuerzas sociales, presupone transformaciones sustanciales de la acción estatal. Si el Estado no se adecua se genera irremdiablemente un importante factor de frustración del proceso de descentralización en lo que tiene que ver con la participación social y la ampliación democrática de la vida política nacional, sin lo cual no es posible afirmar el camino de la paz en Colombia.

En el contexto regional no tiene sentido echar a andar mecanismos técnicos, financieros, asistenciales, sin darle un tratamiento realista a la actual configuración de las estructuras de poder

BIBLIOTECA AGROPECUARIA

local. Este hecho cobra especial importancia allí donde la población campesina experimenta el acoso y los apremios del latifundio ganadero y de la empresa agraria y en donde la justicia social ha estado ausente. Nuevos factores reales de poder han hecho emergencia en el campo colombiano y desconocer su realidad y su importancia es por lo menos una irresponsabilidad histórica. Y más aún cuando el costo social lo están pagando los campesinos con su propia vida. Nosotros pensamos que es indispensable elaborar diagnósticos sobre la configuración de las estructuras del poder local con el objeto de establecer las condiciones de viabilidad para la reforma de las estructuras agrarias regionales. La misma ampliación de la cobertura del Programa DRI, particularmente en lo que respecta a la definición de prioridades, estaría exigida de operar sobre tales diagnósticos, puesto que así sería posible tomar en consideración la especial importancia que tienen los factores condicionantes sobre los indicadores socioeconómicos, los únicos que hasta ahora fundamentan la toma de decisiones. Pensamos que de este modo, al lado de la visión técnica-especializada, ciertamente indispensable en la implementación de un programa de desarrollo, se debe ir incorporando la visión totalizadora, integral, la relativa a la situación de los campesinos con respecto a otras fuerzas sociales. En otros términos, se trata de examinar la factibilidad política de las políticas de desarrollo del Estado a la luz de las particularidades regionales.

Estimamos que las universidades podrían contribuir sustantivamente a producir nuevas alternativas para la acción estatal estable-

BIBLIOTECA AGROPECUARIA

ciendo un puente de comunicación entre el trabajo intelectual-científico y el trabajo técnico-aplicado.

La generalidad de los funcionarios regionales, aislados como están, viven el drama cotidiano de no poder concretar sus talentos en la solución de los problemas nacionales. No creemos que sea un despropósito afirmar que en muchos medios universitarios y en la mayor parte de los institutos del Estado el trabajo creativo no tiene espacios porque la formalización y rutinización de las prácticas institucionales ha derivado en un inmovilismo burocratizante extremo. Una situación institucional de esta índole es negativa y se convierte en un obstáculo cuando se trata de implementar y de viabilizar políticas de reforma social. Si no hay conciencia social por parte de los ejecutores, no pueden haber reformas sociales. Incluso la participación de los usuarios en un programa de reforma social, antes que democratizarse, se burocratizaría.

Biblioteca Agropecuaria
de Colombia - BAC
010100009104

AGRICULTURA AGROPECUARIA
DE COLOMBIA