

Imprimir

“El programa fue concebido como una estrategia centrada en estimular el aumento de la producción, el empleo y el ingreso, a través de mayor crédito con asistencia técnica y capacitación, servicios que a la vez se refuerzan con inversiones en infraestructura física (vías, electricidad rural) y social (salud, educación, acueductos).”[1]

“...está orientado a brindar, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida, dentro de la ley, a los pequeños productores de dichos cultivos. El Plan se limita a zonas de economía campesina e indígena donde, con base en la participación comunitaria, se formulan y ejecutan proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia ciudadana.”[2]

Estos textos no hacen parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral firmado entre el gobierno nacional y las FARC-EP ni del acuerdo sobre sustitución de cultivos ilícitos. El primero es una cita del documento CONPES de 1977 de evaluación del programa desarrollo rural integrado (DRI)[3], el segundo un texto del Documento CONPES de 1996 sobre el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo[4]. Cuarenta años después del DRI y más de 20 años después del PLANTE, se propone ahora la misma política que no ha logrado resultados en el pasado. Aunque evidentemente existen dificultades en la voluntad política de diseñar y ejecutar los compromisos de los acuerdos, el asunto es más complicado dado que se trata de resolver un problema que parece no tener solución.

Las condiciones y límites del desarrollo rural y la sustitución de cultivos

En el lenguaje oficial se habla de desarrollo rural a secas sin precisar que se trata de un propósito de desarrollo en el marco de una formación económica y social predominantemente capitalista; este lenguaje es usado también por muchas organizaciones no gubernamentales y analistas y oculta lo relevante del asunto: se trata de pequeños productores mercantiles, cuyas unidades de producción no ocupan mano de obra asalariada o lo hacen marginal y/o esporádicamente, inmersos dentro de relaciones capitalistas de producción y circulación. Por tanto, enfrentan los problemas usuales que tienen los pequeños productores (no solo agropecuarios) en un marco capitalista: a) Deben competir con empresas capitalistas que tienen acceso a mejores tecnologías y mayor disponibilidad de recursos financieros; b) Carecen usualmente de recursos financieros; c) Compiten en mercados con limitadas barreras de entrada, es decir, donde pueden entrar con cierta facilidad nuevos competidores y donde, por tanto, hay o puede haber demasiada competencias; parodiando una afirmación de Marx en El Capital, puede afirmarse que “para desgracia del campesino, el mundo está lleno de campesinos”; e) Los mercados de productos agropecuarios se caracterizan por grandes variaciones de producción y de precios debidos a factores naturales (épocas de cosecha, sequías, lluvias, etc.); f) los pequeños productores campesinos enfrentan canales de comercialización con agentes más poderosos y por tanto con relaciones desiguales de poder; en la práctica en muchos casos, el pequeño productor campesino termina siendo simplemente un trabajador a domicilio de un capitalista comercial.

En conclusión, el pequeño productor campesino vive en el peor de los mundos, luchando por sostenerse en un contexto que apunta hacia su disolución. Los diagnósticos oficiales enfatizan las limitaciones en materia de condiciones de producción: carencia de tierra, de sistemas de riego, de tecnologías y asistencia técnica, de adecuadas semillas, de inadecuados instrumentos de producción, de vías insuficientes de comunicación, etc.[5], e ignoran o le dedican menor atención al asunto de la existencia de mercados suficientes que generen ingresos adecuados, a la competencia existente entre los productores agrícolas y a las relaciones de subordinación que tienen con prestamistas y comerciantes. Por tanto, las políticas de desarrollo rural usualmente no tienen un fundamento económico viable y se

quedan en la formulación de grandes objetivos y buenos deseos.

Ha ocurrido que los programas oficiales o las acciones de cooperativas o programas de cooperación técnica logran mejorar sustancialmente la productividad, es decir, la cantidad de productos por área y por trabajador, pero sucede también que esto se puede convertir en una maldición, dado que el aumento de la oferta conduce a una reducción de los precios. La búsqueda de mercados se convierte, por tanto, en otra de las líneas de acción de las políticas gubernamentales, pero los resultados son precarios. Se ofrecen ilusiones señalando que existe una extraordinaria demanda en el extranjero para diversos productos pero no se menciona suficientemente que hay productores agrícolas de todo el mundo buscando los mismos mercados. Finalmente, cuando los propios pequeños productores encuentran un producto que tiene un mercado internacional, que les permite “poder ganar el pan para sus hijos”[6] como la marihuana y la coca, es declarado ilegal y perseguido.

### La reforma rural integral y la sustitución de cultivos

Estas dos políticas, incluidas en los Acuerdos establecidos entre el gobierno nacional y las FARC-EP, están estrechamente relacionadas, en la medida en que buscan un objetivo común: encontrar productos agrícolas con un mercado suficiente para generar un ingreso básico razonable para los productores campesinos, no solamente a quienes tienen cultivos de uso ilícito.

EL DRI no obtuvo los resultados previstos ni tampoco las políticas posteriores de sustitución; los casos particulares de resultados positivos son las excepciones que confirman la regla. Los

mejores resultados, aunque precarios, han sido encontrados por los propios campesinos sin mayor apoyo gubernamental. La reforma rural integral repite casi al pie de la letra los esquemas anteriores de política y por tanto, muy probablemente, obtendrá los mismos resultados negativos.

Básicamente la reforma rural integral y la política de sustitución de cultivos se enfoca en acciones sobre las condiciones de producción y la oferta mediante acceso a tierras, inversiones en infraestructura (electrificación, vías, etc.) y programas de asistencia técnica, crédito y tecnologías. En forma complementaria se ofrecen acciones para mejorar condiciones sociales en cuanto a educación, salud y agua potable. Pero, ¿qué garantías hay de encontrar productos que generen ingresos suficientes y estables? Ninguna.

En el Acuerdo de Paz,[7] en el punto relativo a la solución al problema de las drogas ilícitas se afirma que se requiere una solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito, en el marco de la transformación estructural del campo que busca la RRI, para mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir en las comunidades (p. 99); se señala que se deben buscar nuevas opciones centradas en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y la implementación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que harán parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Pero, ¿cuáles son dichas nuevas opciones? El texto del Acuerdo solo dice generalidades: a) Una primera fase de formulación y ejecución de proyectos de generación de ingresos rápidos, como cultivos de ciclo corto, piscicultura y avicultura; b) una segunda fase de proyectos productivos con visión de largo plazo, donde se priorizará la producción de alimentos y la generación de valor agregado y encadenamientos productivos. Y ¿cuáles son los mercados? Los proyectos productivos cubrirán “en primera instancia la demanda de las propias

comunidades, pero también nichos del mercado nacional o internacional” (p. 112), pero por ningún lado aparece una especificación de dichos nichos ni de su tamaño ni de la viabilidad comercial. Las notas de prensa recientes no son alentadoras: se ofrecen recursos monetarios (36 millones por familia) y asistencia técnica para definir los nuevos cultivos, pero poco en concreto sobre alternativas rentables[8]. Hay mucha palabrería y buenos deseos.

Las políticas pueden mejorar la “inclusión social” pero difícilmente la inclusión productiva”

La experiencia de la descentralización territorial en Colombia y de acciones de desarrollo rural muestra que el Estado tienen cierta capacidad para ofrecer bienes y servicios (educación, salud, acueductos, vías) que permiten mejorar algunas condiciones de vida de la población campesina, pero que ha fracasado u obtenido muy magros resultados en cuanto a la generación de ingresos por la vía del empleo asalariado o de la consolidación de actividades productivas en la pequeña producción. El diagnóstico realizado recientemente por la Misión para la Transformación del Campo muestra que la pobreza es mayor en cuanto al acceso a ingresos (pobreza monetaria) y menor en cuanto al acceso a servicios sociales (pobreza multidimensional). En el lenguaje de la misión se afirma que se han logrado mejores resultados en cuanto a la inclusión social que en materia de inclusión productiva[9]. Las causas son estructurales: se trata de una población acorralada que no encuentra suficientes opciones de generación de ingresos en el campo pero tampoco en las ciudades. Esta es una de las características de los países capitalistas atrasados que no han logrado cambiar suficientemente su estructura para aumentar la productividad en el campo trasladando la mayoría de la población a actividades productivas en el sector urbano.

Funcionarios estatales, de organizaciones internacionales y ONG, así como algunos analistas atribuyen los fracasos a falta de voluntad política o a deficiencias en la gestión pública[10].

Es evidente que estos factores existen, pero no son los fundamentales. En el caso de la implementación de los Acuerdos de Paz se está observando como el gobierno avanza con lentitud y no muestra suficiente voluntad de cumplirlo adecuadamente. Como mostramos en artículo anterior en materia de financiación a pesar de haberse acordado la asignación de recursos adicionales, la gran mayoría son fuentes ya existentes, en buena proporción provenientes de los recursos propios y de transferencias de las entidades territoriales. Los programas de desarrollo con enfoque territorial todavía no se han formulado, las acciones en materia de sustitución de cultivos apenas comienzan y hay claridad sobre los recursos presupuestales para el próximo año.

El asunto de fondo es que el gobierno ni la cooperación internacional han encontrado la fórmula para resolver el problema de la generación de ingresos, lo cual se debe a que probablemente no existe. Sin embargo, el Estado no puede reconocer su fracaso de fondo y por tanto persiste en vender la idea de “nuevos” y mejores programas, que son simplemente una reedición de programas anteriores.

Conclusión: la tragedia continúa

El panorama es dramático y parece ser una situación sin salida. El análisis teórico y la evidencia empírica parecen indicar que no hay solución. Tanto el gobierno como organizaciones no gubernamentales y analistas consideran que el problema sigue siendo de mal diseño de la política, o de insuficiente o mala ejecución, en buena medida, por falta de voluntad política. En mi opinión, se trata de una interpretación insuficiente. El énfasis de la política, dentro de las restricciones existentes en el marco de una sociedad capitalista, debería estar en identificar y asegurar mercados concretos, pero esto no se está logrando y tradicionalmente no se ha logrado; se espera que el Estado cumpla un papel que le

corresponde al empresario privado.[11] Además, si efectivamente se consiguieran dichos mercados, muy probablemente serían aprovechados por productores capitalistas con mayor capacidad financiera y técnica. En estas condiciones, la acción del Estado debería concentrarse principalmente en compensar la calidad de vida y en ofrecer formación y capacitación para que la población trabajadora busque alternativas diferentes a la producción agrícola, lo cual es también complicado, considerando que tampoco las actividades no agrícolas y urbanas generan una demanda suficiente.

Según el diccionario de la Academia de la Lengua, la tragedia como género teatral se centra en el sufrimiento, la muerte y las peripecias dolorosas de la vida humana, con un final funesto y que mueve a la compasión o al espanto. Los recientes sucesos de Tumaco, donde las propias instituciones responsables de garantizar los derechos a la gente, se encargan de agredirla, evidencian claramente que la tragedia de estos campesinos no tiene fin.[12]

ALBERTO MALDONADO COPELLO

11 de octubre de 2017

Imagen telesurtv.net

## NOTAS

[1] Conpes 1460, noviembre 24 de 1977, página 1. Ver el CONPES 1619 sobre objetivos y acciones del DRI

[2] Documento CONPES 2835 de 1996, Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, PLANTE, Documento de Evaluación, problemas y soluciones

[3] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1460.pdf>

[4] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2835.pdf>

[5] Se pone el énfasis en el acceso a bienes públicos como condiciones para el surgimiento de actividades productivas, lo cual es una condición necesaria pero no suficiente. Alejandro Reyes, por ejemplo, considera que el Acuerdo de Paz traza “la ruta para integral los territorios periféricos al desarrollo, con una reforma rural integral que reconozca el derecho a tener bienes públicos esenciales para la dignidad humana, como tierra fértil bien localizada, agua potable, vivienda, educación y salud”, El Espectador, La displicencia en el manejo del posconflicto, Domingo 8 de octubre de 2017, p.38)

[6] Cita Alfredo Molano Jimeno a Romaña sobre el conflicto alrededor de la sustitución de cultivos de uso ilícito: “...sigo pensando y espero no equivocarme, que la paz es para todos, que no se siga mirando a los campesinos como los enemigos del país, como si fuéramos los parias que hay que aniquilar; de buscar maneras de sobrevivir en un país donde se han cerrado las posibilidades de trabajar honesta y dignamente; Porque lo único que quiere la gente pobre que ha sido empujada por la miseria a sembrar coca es poder ganar el pan para sus hijos”, El Espectador, Domingo 8 de octubre de 2017, p. 3. Afirma sobre esto Tatiana Acevedo que “el informe sobre el Putumayo del Centro de Memoria Histórica narra como la producción de hoja de coca y pasta base permitió cierto margen de maniobra a los colonos en zonas donde la asistencia técnica y las vías eran precarias, la coca demanda baja tecnificación y requiere poca infraestructura vial para su comercialización. A través de la producción de pasta básica de cocaína, lograron vender en el mercado un producto que tenía



valor agregado.” Siembra, El Espectador, Domingo 8 de octubre de 2017, p. 40.

[7] Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 21-11-2016.

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

[8]

<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/lanzan-programa-para-sustituir-cultivos-ilicitos-en-colombia-37859>

[9] El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación, director de la Misión, José Antonio Ocampo, Bogotá, 2015.

<https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informe-misi%C3%B3n-Fnal.aspx>

[10] Alejandro Reyes Posada señala que hay “displicencia” por parte del gobierno en la ejecución de las tareas del posconflicto y afirma que “es notable el contraste entre el enorme esfuerzo que condujo a la paz con las FARC, que contó con el liderazgo de Humberto de la Calle y la inteligencia estratégica de Sergio Jaramillo, con la displicencia con la que se ha manejado el posconflicto, con retraso en todas las tareas y sin un líder asertivo que impulse el trabajo con decisión y entusiasmo.” La displicencia en el manejo del posconflicto, El Espectador, Domingo 8 de octubre de 2017, página 38.

[11] Romaña, que luchó durante décadas en las FARC-EP contra el sistema capitalista tiene muy claro que si no piensa y actúa como capitalista está perdido: “Es que toca pensar así. Si uno no piensa como capitalista, usted no va a vivir.”

<http://lasillavacia.com/silla-pacifico/el-capitalismo-de-romana-62736>

[12] “Lo ocurrido en lo que va del año en este puerto nariñense sobre el Pacífico constituye una tragedia humanitaria sobrediagnosticada que advierte lo que puede implicar una mala implementación del Acuerdo de Paz con las FARC”, Alfredo Molano Jimeno, Un problema duro



Reforma rural integral y sustitución de cultivos de uso ilícito: ¿un problema sin solución?

de erradicar, El Espectador, Domingo 8 de octubre, p. 2.