

## Colombia: el desarrollo rural como mecanismo de control social<sup>1</sup>

ROSEMARY E. GALLI

El desarrollo rural en Colombia está siendo utilizado como un instrumento de la represión. Los gobiernos y las agencias de financiamiento internacional han difundido conjuntamente la ideología del desarrollismo —el incremento de la producción por medio de la utilización de tecnologías modernas (“la revolución verde”)— entre los terratenientes con el fin de proveer alimentos baratos para los mercados internacional y urbanos. En Colombia, la revolución verde le está siendo impuesta a los campesinos con el objetivo de apaciguar sus necesidades y aspiraciones de tierras. El desarrollo rural —la utilización de semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, maquinaria, etcétera, junto con la realización de obras de infraestructura— está siendo utilizado como un sustituto de la reforma agraria y de los cambios radicales de las estructuras agrarias.

Pero inclusive esta limitada reforma agraria no ha implicado un desarrollo capitalista para la inmensa mayoría de los pequeños agricultores colombianos. En las unidades de producción experimentales conocidas como *empresas comunitarias\**, el papel del campesino es el de un trabajador en una unidad de producción agrícola administrada y capitalizada por el Estado. La acumulación de capital es promovida principalmente entre aquellos con poder monopólico dentro de la agricultura, los *latifundistas*. \* los agricultores comerciales que le rentan a los latifundistas y algunos pequeños agricultores. Este artículo aborda el tema

---

\* En español en el original las palabras con asterisco siempre figuran en español en el texto (N. del T.)

<sup>1</sup> El autor actualmente está investigando la racionalidad económica del desarrollo rural en Colombia, así como las implicaciones internacionales de dicho desarrollo. Este artículo se limita a analizar el impacto social de la política gubernamental.

de la creciente penetración del Estado y del financiamiento internacional entre el campesinado colombiano.

A través de los mecanismos de crédito, el Estado está controlando el acceso del campesinado a la tecnificación. En este caso, el nuevo papel del Estado colombiano no difiere del desempeñado por el terrateniente tradicional o por el intermediario. Sin embargo, su capacidad de control es potencialmente mayor desde el momento en que toma bajo sus manos la *administración* del proceso productivo de los campesinos. *El capitalismo financiero del Estado*, en este caso, no busca cambiar las relaciones sociales de producción fundamentales en el campo sino que se limita a utilizar el crédito como un instrumento más del control social.

La expansión del capitalismo de Estado provee a las agencias internacionales tales como el Banco Mundial, la AID de EEUU, la CIDA canadiense y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con mayores posibilidades para impulsar a la agricultura colombiana. El mayor porcentaje de sus préstamos ha sido dirigido con gran éxito hacia el sector comercial, particularmente de exportación, cuya productividad se ha elevado en un 7% anual desde 1970. Sin embargo, recientemente, una creciente proporción del financiamiento internacional está siendo invertida en la promoción de una "vía campesina"<sup>2</sup> de desarrollo. Las agencias internacionales están usando a Colombia en el ensayo de varios métodos para inducir a los campesinos al uso de nuevas técnicas. Los dos estudios de casos citados más adelante ejemplifican las dificultades de promover el "desarrollo" sobre la base de las costosas tecnologías de gran escala. Las agencias se dirigen ahora hacia el financiamiento de mejoras logradas con tecnologías de menor escala. El nuevo programa integral de desarrollo rural, como veremos, es un gigantesco proyecto público encaminado a anestesiar las luchas campesinas por medio de la "modernización", permitiendo así que continúe la acelerada comercialización de la agricultura colombiana.

### *La agricultura colombiana*

La población y la economía agrícola de Colombia está concentrada en dos de las cinco regiones del país: la región andina y la caribeña. Solamente en la región andina se encuentran 2.8 millones de hectáreas del total de 3.5 millones cultivadas. Aproximadamente el 40% de la población trabaja en la agricultura. La concentración de la tenencia de la tierra es elevada, estando utilizadas más de la mitad de las tierras agrícolas en la crianza de ganado (por encima de 16 millones de hectáreas).

<sup>2</sup> A. de Janvry, "The Political Economy of Accumulation and Poverty in Latin America", (mimeo.), pág. 55.

En términos generales, las pequeñas explotaciones de subsistencia en las zonas montañosas y fronterizas cultivan alimentos de primera necesidad, tales como patatas, maíz, cazaba, etcétera, mientras que las grandes unidades de producción en las riberas de los ríos o en las zonas montañosas, crían ganado y cultivan cosechas comerciales como café, algodón, soya, plátanos, caña de azúcar, etcétera. Por encima del 77% de la tierra está cultivada en unidades de 50 o más hectáreas, mientras que la inmensa mayoría de los agricultores trabajan parcelas de menos de 10 hectáreas. El número de miembros de estos dos grupos está incrementando y disminuyendo respectivamente, lo cual indica un proceso hacia una mayor concentración y, como veremos, comercialización de la producción agrícola.

La mayoría de los analistas utilizan los términos *latifundio\** y *minifundio\** en la descripción de la agricultura colombiana. El latifundio se refiere a las grandes extensiones de tierra poseídas por un pequeño grupo de terratenientes (el 5.1% de todas las familias poseen más del 70% de la tierra), mientras que el minifundio se refiere a las parcelas pequeñas, generalmente de subsistencia, el minifundista puede o no ser dueño de su parcela. Puede ser un mediero, un arrendatario o un *colono*;\* también puede ser un trabajador en un latifundio al que se le permite cultivar una pequeña parcela de la propiedad, en remuneración a su trabajo. El minifundista puede ser dueño de una parcela demasiado pequeña para garantizar su sobrevivencia, lo que le obliga a trabajar parte de la jornada en su parcela y el resto en un latifundio cercano, durante las cosechas. El término minifundio, por lo tanto, cubre una gran variedad de relaciones socioeconómicas.

El minifundio ha estado en descomposición mientras que el latifundio se ha comercializado. Como indicábamos más arriba, los latifundistas estaban siendo alentados por crecientes flujos de crédito, asistencia técnica, obras de irrigación y otros trabajos de infraestructura, por el desarrollo de los mercados y por varias medidas de "la reforma agraria" encaminadas a que tomaran conciencia de que "la tierra ya no era un fin en sí mismo sino un recurso de la acumulación de capital".<sup>3</sup> Muchos latifundistas (dueños de tierras mayores de 50 hectáreas) rentaban partes de sus propiedades a empresarios que las transformaban en unidades de explotación capitalista intensiva. Entre 1960 y 1970 las explotaciones comerciales de 200 a 500 hectáreas incrementaron su área de explotación en un 21%.<sup>4</sup> Los minifundistas (con menos de 10 hectáreas) decrecieron en número, pasando de 926,000 en 1960 a 860,000 en 1970. Se estimaba que los agricultores sin tierra eran alrededor de 190,000

<sup>3</sup> A. E. Havens y cols. "Agrarian Reform and the Colombian National Front: a class analysis", (mimeo), 32.

<sup>4</sup> Las estadísticas de esta sección, a no ser que se indique lo contrario, provienen del artículo de S. Kalmanovitz, "Evolución de la estructura agraria Colombiana", *Cuadernos Colombianos*, Núm. 3, 1974.

familias en 1973, incrementándose en alrededor de 15,000 anuales.<sup>5</sup> La pequeñísima "clase media" (los que trabajan de 20 a 50 hectáreas) cultivaban aproximadamente el 10% de la tierra tanto en 1960 como en 1970.

### *La violencia\**

La explotación de la mano de obra de los minifundios está basada en el poder de los monopolios en la agricultura colombiana, tanto en la precapitalista y como en la capitalista. Las políticas del gobierno han reforzado, sobre todo, estas relaciones sociales. Sin embargo, en los años 20 y en los 30, con los comienzos de la industrialización y la apertura de mecanismos alternativos de empleo, los campesinos y los trabajadores agrícolas comenzaron a organizarse. Su inconformidad con el orden social imperante se manifestó en huelgas e invasiones de tierras. El régimen liberal trajo una "paz" temporal en 1936 mediante una "reforma agraria" que dio al Estado el poder de resolver las demandas de tierra.

La ley, sin embargo, otorgó a los terratenientes un período de gracia de 10 años durante los cuales muchos expulsaron a los arrendatarios y medieros que tenían derecho de demandar bajo las condiciones que imponía dicha ley. Los latifundistas utilizaron a los tribunales del Estado con el fin de asegurar sus títulos de propiedad. En las elecciones de 1946, unieron sus fuerzas para elegir a un presidente conservador. Los Conservadores, haciendo uso de los peones que les eran leales, de la policía local y del ejército, comenzaron una exterminación selectiva de las asociaciones liberales en el campo. Los Liberales contraatacaron. Así comenzó lo que se ha dado a conocer en la historia colombiana como el período de la *violencia*.\*

El país pronto se encontró dividido en zonas de influencia de los partidos liberal, conservador y comunista, cada uno protegido por guerrillas armadas. Hacia 1953 la guerrilla comenzó a adquirir cierta independencia, particularmente en las llanuras del Este o Llanos, poniendo en vigor medidas avanzadas, tales como las de la reforma agraria. Temiendo la posibilidad de perder el control sobre estas fuerzas, los Liberales se unieron a los conservadores disidentes para respaldar una salida a la guerra civil bajo la forma de un golpe militar, dirigido por el general Rojas Pinilla.

La *violencia*\* aceleró la descomposición del minifundio obligando a los campesinos a abandonar sus tierras para dirigirse a las zonas prote-

<sup>5</sup> BIRD, "The development of Colombian Agriculture", Mayo 25, 1973, pág. 22.

gidas por la guerrilla; generó también la especulación de las tierras baratas facilitando el camino hacia una mayor expansión de latifundismo y de la agricultura comercial. Sin embargo, los campesinos desarraigados, armados y organizados en milicias, amenazaron la estabilidad del campo y del proceso de comercialización; la *violencia*\* significó el colapso del Estado en estas áreas. La reforma agraria y el desarrollo rural subsecuente, como veremos, fueron todos intentos de reestablecer la autoridad del Estado con el fin de garantizar el control social.

### *El desarrollo militar y rural*

A los militares colombianos les fue asignada la tarea de pacificar el campo. Hubo tres esfuerzos militares similares: el primero, bajo el gobierno de Rojas, trató de abordar el problema en términos legales. Fueron establecidos tribunales militares para decidir sobre los casos de amnistía, sobre los derechos de los invasores, y sobre los títulos de propiedad de la tierra. Ante el fracaso de estas medidas en la eliminación de la agitación campesina y de las luchas armadas, se fue desarrollando la conciencia entre ciertos círculos militares sobre la conexión entre las condiciones de explotación rurales, las invasiones y la existencia continua de la guerrilla. Los militares colombianos se hicieron accesibles a las políticas de contrainsurgencia promovidas por el gobierno de EEUU. El desarrollo rural —uno de los componentes de estas políticas— no era visto, ni por los norteamericanos ni por los militares colombianos, como un fin en sí mismo; era exclusivamente un medio para conservar el orden.

En 1962 se inició el Plan Lazo. Sus autores, el general Ruiz Novoa y el brigadier general Valencia Tovar, entre otros, identificaron el papel de los militares como los “agentes encargados de enmendar la fábrica social de la nación y de desarrollar la infraestructura social y económica”.<sup>6</sup> El plan estaba formado por cuatro actividades principales: acción cívica, espionaje, guerra psicológica, y operaciones anti-guerrilleras. En los programas de acción cívica el ejército se comprometía en la construcción de carreteras, colegios, centros de salud, etc., en el campo —lo que después se conoció como desarrollo rural. Sin embargo, la relación integral entre la acción cívica y las otras operaciones era bien visible: las carreteras eran los medios físicos para vincular las zonas apartadas a los centros de poder; las escuelas y los puestos de salud eran los centros de la guerra psicológica —estando todos destinados a neutralizar la influen-

<sup>6</sup> R. Maullin, *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia*, (Rand Corporation, Diciembre 1971), pág. 44.

cia de la guerrilla. El Plan Lazo no solamente tenía el asesoramiento y la autorización de los planificadores de la contrainsurgencia de EEUU sino que también tenía un sólido apoyo del AID y del Programa de Asistencia Militar (PAM).

Entre los principales objetivos de estos programas de "desarrollo" iniciales estaba la penetración y el control del campo por el ejército, la neutralización de los dirigentes de la guerrilla que no pudieran ser cooptados y la contención de las áreas de autodefensa del partido comunista, las llamadas Repúblicas Independientes.

Una tercera fase en las operaciones militares se abrió en 1965 cuando el ejército se lanzó al ataque contra las repúblicas. Estas fueron invadidas, forzando a la guerrilla a huir y a reconstituirse como una fuerza móvil conocida como las FARC (Fuerzas Armadas de la Revolución Colombiana) que todavía existen, principalmente en las regiones del Centro-Sur de Colombia. Otro movimiento, el Ejército Nacional de Liberación (ELN) fue constituido al mismo tiempo, operando en el Norte de Colombia, en Santander, Antioquía y Bolívar. En 1967-68 se formó una tercera fuerza: El ejército Popular de Liberación (EPL); su base estaba en Sinu, región de Córdoba y en Antioquía. (Véase figura III).

A lo largo de la década del sesenta continuaron las invasiones de tierra y la actividad guerrillera. A pesar de que las dos estaban, a veces, interrelacionadas, las condiciones rurales eran tales — con una acelerada concentración de la propiedad del suelo entre 1960 y 1970 que los campesinos se apoderaban espontáneamente de la tierra. A pesar de todo, las fuerzas armadas siguieron viendo un guerrillero en cada dirigente campesino. Varias áreas continuaron siendo declaradas zonas de guerra y estaban ocupadas militarmente.

### *La operación Fénix al estilo colombiano*

En febrero de 1976, varios grupos, incluyendo a la Asociación Nacional de Campesinos (ANUC), denunciaron la política represiva del gobierno en el Tribunal Bertrand Russell sobre América Latina, celebrado en Roma. De estas acusaciones y reportajes apareció en la revista semanal *Alternativa*, que los campesinos estaban siendo arrestados meramente por ser sospechosos de haber ayudado a la guerrilla. Estaban siendo detenidos —algunas veces en los campos de concentración de la Isla de Gorgona o en Granada— y frecuentemente eran torturados. Los que eran dirigentes campesinos, fueron asesinados. Inclusive los campesinos sospechosos de ser organizadores políticos eran asesinados. En 1976 se sabía de la existencia de alrededor de 1,000 detenidos en la zona

situada entre Yacopí y Opón (Santander) y por encima de 400 en Cimitarra (Santander).<sup>7</sup> (Véase la figura III).

En uno de los incidentes descritos en el tribunal se menciona el arresto de 200 campesinos en el Estado de Magdalena, y cómo sus tierras habían sido quemadas. En otro incidente, a los campesinos se les exigió el registrarse con las fuerzas de ocupación, teniendo que obtener un permiso para poder viajar en la zona.

Estas operaciones estaban dirigidas hacia la persecución sistemática de cualquier tipo de oposición campesina u organización independiente. La ayuda militar y civil de EEUU se acechaba en el trasfondo. Desde 1946 a 1975 las fuerzas armadas colombianas recibieron 192.1 millones de dólares en ayuda militar bajo la forma de entrenamiento y armamento.<sup>8</sup> La ayuda norteamericana a la policía ha sido otorgada bajo el programa de Seguridad Pública del AID, con el soporte de la CIA.

### *¿Reforma agraria o desarrollo rural?*

El programa de acción cívica —constituido por proyectos de desarrollo rural— tuvo a partir de 1967 una participación mínima en las operaciones militares. Este programa había sido financiado, en gran parte, mediante préstamos de la AID. Este desplazamiento de los Programas de Acción Cívica parcialmente se debió a la actividad de una agencia civil especializada en el desarrollo rural, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (el INCORA), que también financiaba parcialmente la AID.

En 1961 el Congreso colombiano decretó una nueva reforma agraria (ley\* 135). Colombia, por lo tanto, se convirtió en la primera nación latinoamericana en cumplir con los requisitos de la Alianza para el Progreso que exigen de la realización de la reforma agraria para poder recibir la “ayuda” de EEUU. Sin embargo, la ley era de reforma solamente de palabra: la mayor parte de los fondos invertidos se encauzaron hacia el mejoramiento de la tierra, principalmente para la construcción de sistemas de regadío.

La “reforma” afectó inmediatamente a las guerrillas campesinas que se habían refugiado en las repúblicas independientes. En lugar de devolverles sus propias tierras, el Instituto procedió a ubicar a los campesinos en las tierras vírgenes marginales de estas zonas. Viotá y Sumapaz

<sup>7</sup> *Alternativa*, Núm. 82, mayo 17 al 24 de 1976, Bogotá, solapa: “Boletín de las FARC,” *Alternativa*, Núm. 91, julio 26 a agosto 2 de 1976, Bogotá, pág. 32.

<sup>8</sup> “U.S. Military Assistance Programs”, NACLA, *Latin America and Empire Report*, vo. X, Núm. 1, enero 1976, pág. 25.

(Cundinamarca) estuvieron entre las primeras zonas integradas al sistema político nacional.

Después la reforma agraria afectó a los campesinos ubicados dentro y alrededor de las así llamadas zonas rojas. En 1969 cerca del 75% de las tierras distribuidas por INCORA lo habían sido en estas zonas. Para 1972 fueron otorgados cerca de 122,300 nuevos títulos de propiedad. (Como señalábamos más arriba existían aproximadamente un millón de campesinos y de trabajadores rurales sin tierra).

La mayor parte de los fondos del INCORA, sin embargo, se gastaron en el mejoramiento de la irrigación y de la tierra. Esto se debió principalmente a que la tierra expropiada por INCORA no estaba en condiciones de ser cultivada inmediatamente. La ley\* 135 disponía que la expropiación de las mejores y más fértiles tierras se realizara hasta el final. En 10 años, el INCORA instaló solamente a 11,700 familias en tierras fértiles. En ese mismo tiempo, nada más entregó 52,000 hectáreas de tierra irrigada, con un costo de 150 millones de dólares, a 4,000 familias.<sup>9</sup> Sin embargo, irrigó 252,000 hectáreas, la mayor parte de las cuales permanecieron en manos privadas. Por lo tanto el Instituto proveyó de irrigación y obras de infraestructura tales como construcción de carreteras, electrificación, agua potable, etcétera, no solamente a los beneficiarios de la reforma agraria sino también a los ricos terratenientes de las zonas afectadas; INCORA se convirtió en una de tantas instituciones colombianas que colaboran con la agricultura comercial.

Los tecnócratas del INCORA intentaron la incorporación de su escaso número de beneficiarios a la agricultura comercial. Encontraron en la ideología de la tecnificación un sustituto para la reforma agraria (de manera similar a lo que los militares hicieron con la doctrina de la contrainsurgencia). Ellos también hallaron una mano dadivosa y paciente en los EEUU y en los programas de ayuda dominados por EEUU. El INCORA justificó su abandono del objetivo de una reforma agraria en gran escala argumentando que el problema a solucionar se encontraba en otra parte. "La pobreza rural y la escasa productividad agrícola fueron atribuidas a la carencia de inversiones de capital en tierras subexplotadas pero potencialmente muy productivas".<sup>10</sup> Gran parte del financiamiento de estas inversiones de capital provino de fuentes internacionales.

<sup>9</sup> BIRD, *op. cit.*, pág. 24. Todas las cifras sobre las actividades del INCORA provienen de este informe.

<sup>10</sup> E. Howard, "The Approach to Agrarian Reform in Colombia and the Role of the External Lending Agencies", (Tesis doctoral inédita, Universidad de Harvard, mayo 1976), pág. 24.

*Las instituciones internacionales y la reforma agraria colombiana*

La actividad del INCORA fue apoyada por el coordinador norteamericano de la Alianza para el Progreso, Teodoro Moscoso, que afirmó:

“La reforma agraria ha dado lugar a la impresión errónea de que todo lo que se necesita o desea es la división de las grandes propiedades de los ricos. Yo preferiría hablar a favor de la modernización de la agricultura. Esta es la manera racional con que la Alianza está abordando el problema agrícola. Esta es la manera correcta de abordarlo.”<sup>11</sup>

La modernización implicaba no solamente la realización de obras de infraestructura sino también la utilización de tecnología moderna. La AID de EEUU proporcionó el mayor apoyo financiero internacional recibido por el INCORA. Bajo ese programa de crédito suministró divisas a los campesinos para que compraran insumos técnicos de EEUU, tales como maquinaria, fertilizantes, etc. En 1963, los EEUU concedieron un préstamo de 10 millones de dólares.<sup>12</sup> Para 1972 el apoyo de la AID norteamericana para el programa de crédito se había incrementado a más del doble.

El Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) apoyaron proyectos de irrigación y de colonización campesina en nuevas zonas de regadío y en tierras mejoradas por obras de infraestructura (los así llamados “proyectos de colonización agrícola”). En el período 1967-1975 el Banco Mundial entregó 35 millones de dólares para el financiamiento de dos proyectos de irrigación. El Banco financió un proyecto de colonización agrícola y patrocinó créditos para los agricultores del INCORA. El BID prestó un total de 21.5 millones de dólares desde 1966 para proyectos de irrigación y de colonización agrícola.

De acuerdo a los comentarios de un observador, la intervención de las agencias internacionales tuvo un similar

“impacto... Las agencias internacionales no tomaron en consideración el impulso de la reforma agraria entre los principales criterios utilizados en su toma de decisiones. A pesar de que las agencias internacionales tenían razones divergentes para hacerle préstamos al INCORA, compartieron la obsesión por el incremento de la productividad y por la adopción de tecnologías avanzadas. El énfasis puesto por las tres agencias en el crecimiento se hizo especialmente evidente en los objetivos y en el contenido de los préstamos otorgados al INCORA y a otras instituciones agrícolas colombianas”.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> A. Tobon, *op. cit.*, pág. 100.

<sup>12</sup> Howard, *op. cit.*, pág. 78; véase págs. 54-100 para una completa descripción de los préstamos de EEUU, de la ID, del BIDR y del BID al INCORA.

<sup>13</sup> Howard, *op. cit.*, pág. 99.

En la década del setenta el crecimiento y desarrollo de los campesinos y de los agricultores comerciales se convirtieron en los temas dominantes de discusión.

Recapitulando, en los años sesenta la principal estrategia del gobierno colombiano hacia el campesinado fue la de reincorporar la mayor cantidad posible de ellos al orden social establecido. Los medios utilizados fueron: a) la destrucción de las operaciones guerrilleras; b) la construcción de vínculos entre los pueblos y los centros regionales; c) la instalación de nuevas colonias campesinas en las repúblicas independientes y en otros lugares; e) el apaciguamiento de las aspiraciones por la tierra mediante la promesa del INCORA de crear nuevas colonias, y f) la asimilación de los movimientos campesinos, cuando fue posible, o la represión. Lo que se llevó a cabo en nombre del desarrollo rural fue realizado o bien con el propósito de la pacificación, o bien para la expansión de la agricultura comercial en las zonas mejoradas por la irrigación y la roturación.

Hacia los años 70 "el desarrollo" mediante el uso de tecnología moderna se transformó en el principal medio de pacificación, a pesar de que la represión continuó (véase más arriba la Operación Fénix). Los estudios del caso descritos más abajo demuestran la variedad de experimentos que se realizaron con el fin de encontrar los mecanismos apropiados para la transmisión de varios "paquetes" de tecnología de la revolución verde. Al principio de la década de los sesenta fueron iniciados varios experimentos de este tipo. Para 1977 las instituciones gubernamentales fueron reclutadas para un programa masivo de desarrollo rural.

### *La empresa comunitaria \**

Desde 1969 el INCORA comenzó a experimentar con una nueva forma de colonización de la tierra; los proyectos conocidos como *empresas comunitarias* \* recibieron el apoyo de las agencias internacionales debido a la resistencia de los campesinos latinoamericanos a las tecnologías generadas por la revolución verde (semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, etc.). Las *empresas*\* fueron legalmente constituidas bajo la forma cooperativa de producción, pero en realidad estaban manejadas y financiadas bajo la dirección férrea del INCORA. Mediante la influencia del crédito, el gobierno colombiano fue capaz de controlar psicológica y socialmente a los campesinos.

La resistencia campesina a la denominada revolución verde no se debía a un desinterés por las nuevas técnicas agrícolas sino al precio excesivamente elevado de la tecnología. Por ejemplo, los campesinos

colombianos fueron testigos de la introducción de la variedad caturra en las zonas cafetaleras, siendo necesarias grandes cantidades de capital para comprar las plantas, reorganizar la producción y para adquirir las cantidades crecientes de fertilizantes necesitadas. También se necesitaba capital para garantizar la sobrevivencia del campesino durante los 4-5 años que tardan en fructificar los nuevos árboles. Este capital estaba al alcance de los campesinos a una elevada tasa de interés del 40% anual. Muchos no sobrevivieron. En el transcurso de los años 1960-70, los campesinos más pequeños quebraron mientras que las explotaciones medianas y grandes aumentaron significativamente.<sup>14</sup> En 1960 las explotaciones de menos de una hectárea representaban el 42% del total de las explotaciones cafetaleras; en 1970 eran solamente el 12.6% del total. Las explotaciones de 10 a 50 hectáreas eran solamente el 4% del total en 1960 y el 24.6% en 1970. Aquellas de más de 50 hectáreas eran el 0.3% del total en 1960 y el 5.8% en 1970. Por lo tanto, es comprensible que la nueva tecnología costosa fuera considerada con sospecha. El INCORA representaba el financiamiento estatal.

En los años 60, el INCORA estableció agricultores en parcelas individuales —siendo la media de 17 hectáreas— demasiado pequeñas para que fueran rentables las tecnologías más avanzadas y caras promovidas por el Instituto. Se encontró que estas explotaciones estaban generando menores ingresos que la media de lo percibido por los trabajadores agrícolas sin tierra en las zonas aledañas.

La necesidad de alcanzar niveles de productividad y de rentabilidad obligó al Instituto a ensayar la forma colectiva de explotación. Cierta presión de este tipo ya había sido padecida por los mismos campesinos que habían creado varias explotaciones de este tipo en invasiones de tierra. Seis de estas explotaciones en los estados de Huila y Tomila fueron absorbidas por el INCORA. Para 1972, existían 503 explotaciones colectivas en las que participaban 5,778 familias. Al comenzar 1975, existían 1,200 explotaciones empleando a 11,900 familias en un total de 260,000 hectáreas.<sup>15</sup> El tamaño de las explotaciones oscilaba entre 120 y 1,200 hectáreas.

Utilizando las técnicas de entrevista y de encuesta, una investigación descubrió que los agricultores de las explotaciones colectivas eran muy receptivos a las nuevas tecnologías. "Es extraño que rechacen un plan".<sup>16</sup> Con respecto a la mecanización, el estudio concluía que mientras que el campesino aislado permanece escéptico, el miembro de un grupo compartía un proceso de educación colectiva que rompía las barreras hacia la mecanización y hacia otras técnicas. Los productores de las explotaciones co-

<sup>14</sup> Las cifras siguientes provienen de la ANUC, "El café y el movimiento campesino", *Latin American Perspectives*, Núm. 6, Otoño 1975, pág. 57.

<sup>15</sup> Amparo Londoño P. y cols. *Las Empresas Comunitarias Campesinas: Realidad y Perspectivas*, (Bogotá, CIAS, 1975), pág. 1X.

<sup>16</sup> Londoño P., *op. cit.*, pág. 57.

lectivas permanecieron cautelosos, sin embargo, en la solicitud de préstamos, prefiriendo, cuando les era posible, el invertir con sus propios recursos.

El INCORA fue capaz de motivar a los campesinos colombianos para que experimentaran con tecnología moderna proveyéndoles con una oportuna y adecuada capitalización. ¿Ha funcionado este experimento? Las explotaciones colectivas, ¿han podido incrementar significativamente la rentabilidad, produciendo los rendimientos elevados que justificarían el trabajo y los gastos del INCORA?

En lo que se refiere a los rendimientos, la evidencia disponible es contradictoria. Con respecto a la rentabilidad, el factor más indicativo fue la incapacidad de los trabajadores colectivos de pagar a INCORA el costo de la tierra. El informe más extenso predijo que la cuota anual a pagar sería demasiado elevada para muchas de las explotaciones.<sup>17</sup> Dos explotaciones colectivas han tenido que ser disueltas cuando sus miembros trataron de pagar su deuda por el pago de la tierra.

Debido a los costos de la tierra y de la tecnología, el agricultor colectivo ha llegado a estar gravemente endeudado con el INCORA. En lo que a esto respecta, solamente ha cambiado su situación anterior substituyendo al terrateniente privado por el Estado. Las relaciones sociales de producción permanecen intactas: No es dueño de la tierra ni de los medios de producción, ni tampoco los controla. A pesar de que la colectividad recibió prestado el capital necesario para hacer la inversión inicial y el capital productivo, los funcionarios del INCORA administraban todos los aspectos del proceso productivo. El agricultor colectivo recibía una especie de salario (*anticipo\**) y una porción de las ganancias de la producción global. Él no planificaba el trabajo de la unidad productiva, lo que le convertía, de hecho, en un trabajador del Estado.

Debido a que muchos de los beneficiarios eran campesinos sin tierra, el trabajo permanente para el Estado podía ser preferible al trabajo temporal o a la desocupación. Se pudo ver que la *empresa\** fue promovida más como un mecanismo de empleo en el campo para una cada vez más numerosa población sin tierra, que como un modelo para el desarrollo rural. Un informe del Banco Mundial de 1975 recomendó que se doblara la tasa de expansión, principalmente por las oportunidades de empleo que generaba.

El modelo del INCORA fue, sin embargo, importante por haber logrado hacer del crédito un método de control. En lo que al control psicológico se refiere, se reportó:

“La dependencia excesiva hacia el INCORA no permite el desarrollo de los incentivos y de las genuinas capacidades de liderazgo necesarias para la organización eficaz de los campesinos. Además, no existe ninguna evidencia sobre el surgimiento de una conciencia de

<sup>17</sup> Londoño, P., *op. cit.*, pág. 66.

clase o de una preocupación por el bienestar de las familias menos afortunadas entre los *parceleros\** del INCORA. Los agricultores más prósperos entrevistados en Bolívar y los miembros de la cooperativa "La Trinidad" son indiferentes, por igual, a la situación de las familias campesinas que no sean las suyas. Esa actitud y esta pasividad general de los *parceleros\** están reforzadas por la continua dependencia hacia el INCORA, que se hace más pronunciada con el transcurso del tiempo".<sup>18</sup>

El programa de reforma y los proyectos de agricultura colectiva han logrado dividir a la clase campesina. En lo que concierne a los trabajadores colectivos han existido conflictos laborales entre los miembros y los trabajadores asalariados que contratan. Generalmente estos conflictos fueron a propósito de los salarios debido a que los agricultores colectivos tendían a pagar menos que los salarios normales en las zonas circundantes. También ha habido tensiones entre los trabajadores colectivos por conflictos entre los diferentes roles del liderazgo.

Por otro lado, se han dado algunos pequeños triunfos en la politización de varias *empresas\**, particularmente en los estados de Huila, de Costa Atlántico, en Caqueta y en el sur del país. En estas zonas la ANUC ha sido capaz de transformar las explotaciones agrícolas, vinculándolas a la lucha de clases por el control de la tierra y del proceso productivo.

Desde su creación, la ANUC logró reclutar más de un millón de miembros. Fue originalmente organizada en 1967 por un gobierno liberal como un grupo de presión semi-oficial, con el fin de controlar la organización de los campesinos; sin embargo, la asociación se ha esforzado por desarrollar una política propia e independiente.

### *Los proyectos piloto*

Mientras que el INCORA trabajaba principalmente en las denominadas zonas rojas, el Instituto Colombiano de Agricultura (ICA) —creado en 1963— fue encargado de la introducción de la tecnología moderna entre los demás pequeños agricultores. Por otro lado, las asociaciones de agricultores privadas, la Federación de los Agricultores del Café, los bancos, así como la mayoría de las instituciones gubernamentales, concentraron su atención en los crecientes sectores capitalistas de la agricultura: las propiedades de tamaño intermedio productoras de café, algodón, arroz, caña de azúcar, plátanos, soya, etcétera.

La creación del ICA (institución que no daba asistencia técnica a

<sup>18</sup> Howard, *op. cit.*, pág. 188.

los agricultores de más de 40 hectáreas), tuvo el respaldo de la Fundación Rockefeller que había comenzado a enviar expertos agrícolas a Colombia en 1951; también tuvo el apoyo activo de la AID. Estas agencias proyectaron una institución similar al sistema colegiado de subvención de la tierra de los Estados Unidos. Desde su fundación, el ICA ha recibido el apoyo de las Fundaciones Ford, Rockefeller y Kellogg, el fondo especial de las Naciones Unidas, la UNESCO, el BID y la Universidad de Nebraska (con dinero de la AID y de la Kellogg). En la década del setenta, bajo el estímulo de la AID, el ICA concibió los proyectos piloto —El Proyecto de Desarrollo Rural\*— cuyo propósito principal fue el de la introducción de la tecnología de la revolución verde entre los pequeños agricultores. Cada proyecto debía servir también para la coordinación de todos los servicios gubernamentales en una zona rural, tales como las obras públicas, la salud, la educación, el crédito, etcétera. Por lo tanto el programa pretendía ser un amplio mecanismo de servicio social. Sin embargo no pudo obtener la colaboración de los demás ministerios, lo cual hizo que el proyecto se concentrara principalmente en otorgar asistencia técnica.

La inspiración para el programa vino del Proyecto Puebla, de México; dos equipos de técnicos colombianos fueron enviados a observar el proyecto Puebla antes de iniciar el suyo.

El Proyecto Puebla fue un experimento para incrementar rápidamente el rendimiento de la producción de maíz en *pequeñas* parcelas. Fue patrocinado por el CIMMYT, centro internacional acreditado como el inventor de la tecnología de la revolución verde para el trigo y el maíz.

“En 1973 se descubrió que después de seis años de trabajo en el proyecto, solamente el 11% de los agricultores de la zona afectada habían adoptado el paquete global de recomendaciones y solamente el 40% estaban siguiendo la recomendación de utilizar fertilizantes. El incremento de la producción para toda la zona fue de 22% en 1973, tomando 1968 como año base y haciendo las concesiones a las condiciones climatológicas. Este aumento de la producción representó un incremento del 4% anual para el conjunto de la zona afectada. A pesar de la importancia de este resultado, quedó corto con respecto al objetivo original de doblar la producción de maíz en 5 años (a saber, una tasa de crecimiento del 15% anual).<sup>19</sup>

Los diferentes planes piloto fueron respaldados por las agencias internacionales; el problema que se les presentó fue el de cómo llegarle a un mayor número de pequeños agricultores. La AID se concentró en la planificación y desarrollo del programa al mismo tiempo que otorgaba apoyo financiero a través de los préstamos a la agricultura. En 1972

<sup>19</sup> C. A. Zulberti, “Rural Development Information Requirements”, artículo presentado en el Simposio de los trabajadores de campo en las Ciencias Agrícolas, de la Alimentación y de la Nutrición del IDRC, Noviembre 18-21, 1974, pág. 1.

comenzaron seis proyectos; para 1975 habían comenzado 22. ICA se convirtió en “la primera institución de América Latina en aplicar el concepto integral de desarrollo rural en gran escala”.<sup>20</sup>

### *Villarrica*

Uno de los primeros proyectos estuvo situado en el norte del Cauca, donde el azúcar era el principal producto. El proyecto fue diseñado por la Universidad del Valle como un modelo de cambio para ser aplicado a grandes y pequeñas comunidades. Como veremos, cada uno de los proyectos examinados estaba formado por una prueba, una investigación y por la construcción de un modelo. Cada uno recibió ayuda por una o más agencias internacionales ansiosas de observar a fondo los mecanismos de modificación de la conducta campesina.

El lugar —Villarrica— ya se encontraba en proceso de desarrollo capitalista. Los intereses de las grandes propiedades azucareras y de los ingenios de azúcar pugnaban por la transformación de la tierra en plantíos de caña de azúcar. Ellos no estaban para nada interesados en promover el bienestar de los pequeños campesinos; pero en la zona del proyecto, el 65% de los agricultores eran minifundistas\* laborando una o dos hectáreas, la mayor parte de los cuales incrementaban sus ingresos trabajando en las grandes propiedades de los alrededores.

El abuso y la usurpación de los cultivadores de caña y de los dueños de los ingenios adoptó varias formas: los dueños de las grandes propiedades fumigaron extensivamente, quemando las cosechas de los minifundistas\*. Los ingenios azucareros contaminaron el agua de riego, perjudicando también las cosechas. Semejantes perjuicios obligaban a los campesinos a vender sus tierras a los detentadores de los intereses azucareros.

El ICA comenzó su programa en la zona con la ayuda del AID en 1971. Las entrevistas con los directores y con los contratistas del proyecto revelaron que el principal objetivo era la pacificación del minifundista, aunque fuera de manera temporal. Los antropólogos informaron: “el problema más visible era el de la agitación social y las frecuentes invasiones de tierra en la zona, que no tenían éxito debido a que eran evacuadas y reprimidas por la policía”.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> R. Rochin y D. Londoño R., “Integrated Rural Development: Lessons from the Colombian Experience”. (mimeo), 1975, pág. 1.

<sup>21</sup> Nina de Friedmann, “Negros: Monopolio de tierra, agricultores y desarrollo en plantaciones de caña de azúcar en el Valle del Río Cauca”, en *Tierra, tradición y poder en Colombia*, (Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1976), todos los datos de esta sección provienen de este trabajo.

La solución que le dio el ICA al problema fue la de enseñar a los minifundistas cómo transformar sus patrones tradicionales de trabajo por la producción comercial de soya, maíz y frijol. Sin embargo, el 39% de las explotaciones conservaron sus técnicas tradicionales de cultivo: el 20% se transformó por completo, mientras que el 31% estaba en proceso de transición, habiendo sembrado los dos tipos de cosecha. La "solución" fue tan desastrosa como el problema. Debido al pequeño tamaño de las parcelas, a los minifundistas les resultaba antieconómico la adquisición de la maquinaria agrícola necesaria. Con la cantidad adecuada de capital les era posible rentar, por ejemplo, un tractor para la siembra. El problema estaba en garantizar que la cosechadora llegara a tiempo, las cosechas se pudrían mientras los agricultores esperaban ansiosamente la entrega de la maquinaria. Por lo menos hasta 1973, el ICA no tenía la autoridad oficial necesaria para manejar esta situación.

Una de las interpretaciones de lo ocurrido en el proyecto de Villarrica fue que el gobierno no estaba dispuesto ni era capaz de seguir adelante con las inversiones de capital necesarias para administrar o financiar el programa del ICA (a diferencia del programa del INCORA). En lugar de buscar soluciones más equitativas al problema de la tierra, se propuso su desarrollo comercial. Pero todavía es posible otra interpretación: la de que el desarrollo rural en Villarrica fue emprendido con el fin de preparar más tierra para la producción comercial, por medio de la actividad del gobierno en la provisión de semillas, fertilizantes, pesticidas y asistencia técnica, junto con la actividad de los campesinos en la preparación de la tierra y el mercado decidiendo, finalmente, quién controlaría la tierra y sus productos.

Esta última interpretación cobró validez dada la estrategia sugerida por la Universidad del Valle a los pequeños agricultores de Villarrica cara a las usurpaciones de tierra: el desarrollo de una industria local de teja y de ladrillo. En otras palabras, estaba indicándole a los campesinos que dejaran el desarrollo de la producción agrícola a los empresarios y que encontrarán empleo en la industria local.

### *Caqueza*

Uno de los más "exitosos" proyectos del ICA estaba en Caqueza, Cundinamarca; exitoso en el sentido de que se hizo un esfuerzo global de integración de servicios para el agricultor con el fin de convencerlo de que adoptara nuevas tecnologías. Lo notorio del proyecto Caqueza fue lo profundamente involucradas que estuvieron las agencias internacionales que lo patrocinaron: el Centro Canadiense de Investigación sobre el Desarrollo Internacional. En un momento determinado, los canadienses

enviaron a su propio equipo para dirigir el proyecto. En el caso de Villarrica y en otro de los proyectos estudiados, García Rovira, las agencias internacionales —la AID y la Fundación Ford— fueron más observadores que participantes.

La siguiente descripción del proyecto proviene del reporte realizado por los mismos canadienses en un simposio de 1974. El modelo seguido en Caqueza y en todos los proyectos del ICA fue el del Proyecto Puebla. El equipo técnico del proyecto Caqueza se propuso superar el experimento mexicano. Crearon un equipo interdisciplinario de antropólogos, sociólogos y agrónomos, que diseñó un modelo desarrollado a nivel experimental, para adaptar tecnología moderna a las necesidades de los pequeños agricultores. El descubrimiento revolucionario del proyecto fue el de haber logrado vincularse directamente con los pequeños agricultores. El equipo técnico involucró al agricultor en “retroalimentación” con todos los estadios de su modelo cibernético, particularmente con los estadios de adaptación y prueba. Reportaron sus descubrimientos al ICA y a Canadá pero nunca cedieron el control sobre el proyecto.

En este proyecto, los colombianos, más que en ningún otro de los proyectos examinados, fueron utilizados como conejillos de India. La primera frase del reporte es significativa: “el fin de este informe es tratar de definir qué tipo de información se necesita y de quién debe ser obtenida, con el fin de generar programas de acción exitosos que apunten a la mejora del bienestar de la población rural”.<sup>22</sup> La información entraba en el proyecto bajo el rubro de tecnología en proceso de adaptación, pero al mismo tiempo salía bajo la forma de datos sobre la conducta de los campesinos y sobre los medios para controlarlos. En el proyecto García Rovira, la Fundación Ford suministró 40,000 dólares para la recolección de información básica.

El equipo técnico de Caqueza estaba interesado en algo más que la información básica. Ellos podían suministrar una imagen precisa sobre el estado tecnológico del momento en una zona determinada, pero no podían indicar las limitaciones existentes para la expansión de una tecnología nueva. Estas limitaciones eran consideradas en Caqueza primordialmente como problemas de comunicación. El planificador rural debe “conocer los problemas y los valores de los agricultores”;<sup>23</sup> sin embargo el planificador normalmente achacaba la baja productividad a una carencia de tecnología y, por otro lado el agricultor relacionaba sus bajos ingresos con el crédito insuficiente y con estructuras de mercado inadecuadas.

El equipo técnico elaboró un plano para inducir a los campesinos a la adopción de nuevas técnicas para el cultivo del maíz tomando en cuenta sus necesidades de crédito y de mercadeo. Sin embargo se encontra-

<sup>22</sup> Zulberti, *op. cit.*, pág. 1.

<sup>23</sup> Zulberti, *op. cit.*, pág. 12.

ron con el problema del monto del capital que los campesinos estaban dispuestos a arriesgar en nueva tecnología (nótese que los técnicos del INCORA, debido al control que ejerce la agencia sobre la tierra, disponían arbitrariamente de los tipos de tecnología y de las cantidades de inversión de capital). Los insumos recomendados por los canadienses incluían nuevas variedades de semilla, nuevos procedimientos para la siembra, la aplicación de fertilizantes, y el control de plagas. Lo que el equipo técnico tuvo que reconocer es que la inversión total *todavía* estaba por encima de la inversión normal de un campesino de Caqueza en un 575%. Los requerimientos de capital para fertilizantes eran notoriamente elevados. Mientras que el agricultor generalmente invertía 21 dólares, ahora se le solicitaba que invirtiera 142 dólares. Si bien él era capaz de autofinanciarse su inversión tradicional, la nueva inversión requería de un gran préstamo bancario, principalmente debido a que su ingreso promedio no era más que de 235 dólares por hectárea. Por lo tanto los nuevos requerimientos de capital implicaban un riesgo excesivamente grande para los productores individuales.

Como solución el equipo técnico diseñó un mecanismo crediticio de riesgo compartido que aparentaba ser una versión local del régimen de aparcería. Cada agricultor que participaba en el mecanismo de crédito pagaba una cuota de 10 dólares; tenía que consultar a los técnicos respecto a sus necesidades y le entregaban una nota especificando los insumos requerido. Al cosechar, estaba obligado a compartir de manera igualitaria con la cooperativa todo el maíz producido por encima de los ochocientos kg por hectárea, con el fin de pagar sus deudas. De darse una buena cosecha, estaba calculado que podía ahorrar, después de pagar sus deudas, aproximadamente 3 veces lo que normalmente ahorra por hectárea. En 1974 veintisiete familias participaron en este esquema (los datos originales en que se basó el equipo técnico fueron recolectados en una encuesta sobre más de 600 familias).

En lo que concernía a los canadienses, la mayor contribución realizada en el proyecto Caqueza fue el reconocimiento y la superación de las barreras de comunicación existentes entre el planificador y el campesino, sin que se haya pretendido hacer del campesino un planificador; el objetivo era el de atraer a la mayor cantidad posible de campesinos hacia el proyecto, con el fin de aumentar el poder del planificador. "Sugerimos que el planificador, utilizando la información sociológica y antropológica disponible, debe asumir una mayor responsabilidad en el proceso de transformación de la información en fórmulas y estipulaciones más manejables para los agricultores".<sup>24</sup>

<sup>24</sup> R. J. Duncan, "Small Farmer Communication", artículo preparado para el Simposio de los trabajadores de campo en las Ciencias Agrícolas, de la Alimentación y de la Nutrición del IDRC, noviembre 18-21, 1974, pág. 1.

## CIAT

El Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) fue fundado en 1968 como parte de una red formada por 10 institutos internacionales de investigación agrícola, de los cuales el CIMMYT de México fue el primero. El CIAT, como el ICA, estuvo originalmente patrocinado por la Fundación Rockefeller; ambas instituciones trabajaron conjuntamente. El CIAT ahora está patrocinado por el Banco Mundial, la FAO, el UNDP, el BID, las Fundaciones Kellogg y Ford, el Programa de las NU sobre el ambiente, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido, Noruega y los Estados Unidos. Estas instituciones internacionales fueron los focos de investigación de las tecnologías de la revolución verde.

Al igual que el CIMMYT, el centro inició sus propios programas con pequeños agricultores al comienzo de los años 70, que tuvieron una corta vida por problemas de financiamiento. Su propósito declarado era el de desarrollar un modelo general acerca de la situación de los pequeños agricultores, que permitiera a los planificadores y a los principales agentes de la política el entender las limitaciones existentes para la adopción de tecnología moderna, por medio de "la comprensión del complejo ambiente en el que opera el pequeño agricultor".<sup>25</sup> A diferencia del CIMMYT o del proyecto Caqueza, este programa no hacía énfasis en los problemas de comunicación con el agricultor.

La información generada por el programa estaba dirigida a las agencias internacionales; se les entregaba antes que a las agencias nacionales. Más que en ningún otro proyecto de los descritos, el programa CIAT ejemplificaba la utilización de Colombia como un terreno de prueba. Esta segunda etapa de la "revolución verde" fue diseñada para enganchar al pequeño agricultor con el uso de los modernos insumos y técnicas.

Durante la primera fase, la tecnología de la revolución verde no había estado al fácil alcance de los campesinos. Solamente fue adoptada por aquellos para los que las facilidades de crédito estaban abiertas (y subsidiadas) y para los que disponían de tierra —los grandes terratenientes y los agricultores comerciales—. Además, la introducción de nuevos insumos y técnicas producía una influencia desestabilizadora sobre los campesinos en la medida en que los agricultores comerciales, ansiosos por aumentar el tamaño de sus tierras, expulsaban a los arrendatarios y aparceros, apropiándose de toda la tierra como les fuera posible (véase el proyecto Villarrica más arriba). Como señalábamos anteriormente, los campesinos eran justificadamente cautelosos con la nueva tecnología. El problema que se les planteaba a las agencias internacionales era el de *cómo* inducirles en la adopción de las nuevas técnicas. "Debemos comprender a la perfección el sistema actual de vida del agricultor, y su pro-

<sup>25</sup> CIAT, *Small Farm Systems Program: Progress Report*, (Cali, julio 1974), pág. 5.

ceso de toma de decisiones, sus objetivos y su percepción del ambiente global en que trabaja con el fin de ofrecerle nuevas alternativas que solucionen sus problemas más urgentes de producción y que conduzcan a un aumento del ingreso y a una mejora en su bienestar".<sup>26</sup>

### *Desarrollo rural integrado\**

Poco antes de que el presidente del Banco Mundial, Robert Mc Namara, anunciara un programa masivo de préstamos a nivel mundial para el desarrollo rural en septiembre de 1973, el gobierno colombiano y el Banco habían llegado al acuerdo de explorar las posibilidades de un desarrollo rural a gran escala en Colombia. Una misión llegó a Bogotá a principios de septiembre. Al mismo tiempo el Banco Interamericano de desarrollo promovía los estudios exploratorios. El programa de desarrollo rural integral que resultó de estas conversaciones fue promovido por los dos bancos y la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense. A pesar de que cada agencia estableció un acuerdo por separado con el gobierno colombiano, el programa debía ser coordinado y administrado por un solo organismo nacional. El último préstamo acordado fue firmado el 28 de diciembre de 1976, con el Banco Mundial.

Varios factores hicieron que el programa de Desarrollo Rural Integrado\* (DRI) tuviera relevancia fuera de Colombia; el primero de ellos fue que este programa fuera promovido conjuntamente por varias agencias internacionales; la ingerencia de los consorcios representó una innovación en los mecanismos de préstamos internacionales públicos y privados. El segundo factor fue la importancia otorgada a este programa en particular por el Banco Mundial. Aunque no fue el primero en seguir las directrices del discurso de Mc Namara, el plan colombiano fue considerado como el que siguió más de cerca su estrategia. Por lo tanto Colombia se convirtió en la primera nación latinoamericana que aplicó en gran escala los conceptos de la estrategia Mc Namara.

El tercer factor significativo fue el carácter masivo del esfuerzo colombiano: el DRI —concentrado en la región andina— cubrió la mayor parte de las zonas en las que estaban concentrados los pequeños agricultores. También abarcó un área en la que los agricultores minifundistas coexistían con los latifundistas (la Costa Atlántico). Las cinco zonas del DRI están señaladas en la figura II. Las regiones situadas fuera del programa también estuvieron sometidas a ciertas formas de "desarrollo" patrocinadas por el gobierno: a) los llanos, relativamente despoblados; b) la zona cafetalera, en la que la Federación del Café (FEDECAFÉ)

<sup>26</sup> CIAT, *op. cit.*, pág. 4.

manejaba su propio proyecto de desarrollo, c) el Valle de Cauca, en el que la agricultura comercial era prioritaria (véase el proyecto Villarrica más arriba) y d) las zonas del proyecto INCORA. Aunque existió cierta sobreposición entre las distintas zonas del DRI, el INCORA debía operar independientemente. El DRI absorbió a todos los proyectos del ICA. La mayor parte de los pequeños agricultores debían, por lo tanto, estar sujetos a algún tipo de programa de desarrollo rural, independientemente de que lo manejara el DRI, el INCORA, la FEDECAFÉ, las Juntas de acción comunal,\* o el ejército a través de Acción Cívica Militar.

La misión del Banco Mundial de septiembre de 1973, hizo énfasis en la falta de coordinación, confusión, desperdicio de recursos y aislamiento entre los precedentes esfuerzos de desarrollo rural. Este punto de vista fue compartido por López Michelsen que asumió la presidencia en 1974. El desarrollo rural fue declarado de prioridad nacional en el plan de desarrollo nacional 1975-78.

El DRI fue diseñado para incorporar los aspectos más positivos de los proyectores anteriores, entre los que figuraban: 1) el énfasis en la importancia de la comunicación entre los agricultores y las agencias y entre las mismas agencias (Proyecto Caqueza); 2) el énfasis en la coordinación entre las dependencias gubernamentales por medio del control centralizado y la subcontratación de servicios (INCORA); y 3) la accesibilidad del crédito y la defensa del cooperativismo (INCORA). El DRI también se parecía a los proyectos precedentes en que excluía a los campesinos de la participación en las tomas de decisión.

### *Control igualitario de la comunicación y de la coordinación*

El DRI, mientras que, por un lado, reconocía la anterior carencia de comunicación entre las entidades gubernamentales y los campesinos pobres, por el otro relegaba deliberadamente a los agricultores a desempeñar un papel consultivo en las decisiones del programa. Los agricultores debían ser organizados en comités\* a nivel local y municipal, comités que estaban encargados de revisar las proposiciones y recomendar modificaciones. En la fase de planificación del programa se sugirió el incluir a los comités\* en su elaboración. Esta proposición fue rechazada, y finalmente se les dió un carácter consultivo, haciendo que la planificación proviniera desde arriba. El DRI fue un mecanismo más para asimilar y consolidar a la asociación campesina; su intención fue la de minar a la ANUC y otras organizaciones independientes tales como el grupo indígena CRIC.

Al igual que en la planificación, las directrices y los métodos generales de operación debían ser decididos en los niveles más altos del gobierno,

inclusive a nivel del departamento de planificación nacional y del Consejo Nacional para la Política Económica y Social, que trabajaban directamente bajo las órdenes del presidente y de las agencias internacionales. Estos organismos conservarían el control, mientras que el Banco de Crédito Agrícola (la Caja Agraria\*) administraba el programa cediendo en subcontratación los diferentes componentes de los proyectos a las instituciones adecuadas. La figura número I ilustra la naturaleza jerárquica de la organización.

Cada una de las agencias que cooperó tuvo que desempeñar un servicio de asesoramiento específico: el SENA impartió cursos para los agricultores sobre técnicas de producción (adaptadas por el ICA); junto con CECORA transmitió técnicas de mercado. La Caja Agraria estableció líneas de crédito. Con el fin de poder recibir un crédito, el agricultor tenía que diseñar un "plan agrícola integrado" con la ayuda del ICA, del INDERNA, o de ambos. El crédito también era accesible, después del tercer año, para facilidades de almacenamiento o mejoras en el hogar. También se le proveía para los gastos de mercadeo, bajo el asesoramiento del CECORA.

El financiamiento estaba destinado para el desarrollo de la infraestructura social y económica, que incluía no solamente la construcción de carreteras y colegios, sino que también abarcaba la capacitación de profesores, la creación de puestos de salud, la electrificación, etcétera, lo cual producía la necesidad del asesoramiento por técnicos de los ministerios de la salud, de educación, de obras públicas, etcétera (véase la figura I).

Por lo tanto el campesino colombiano se encontraba rodeado por técnicos y asesores. El impacto paternalista del programa los envolvía por completo. Esto se contraponía con los modelos de desarrollo rural adoptados en Japón y en Taiwán y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomendó al gobierno colombiano que los tuviera en consideración en un amplio estudio terminado en 1969. Los pequeños agricultores estaban organizados dentro de asociaciones y, en lo fundamental, manejaban ellos mismos sus propios asuntos, contratando expertos y profesionales de acuerdo con sus necesidades. "A pesar de que fueron iniciadas por el gobierno, estas asociaciones están esencialmente dedicadas a los negocios, teniendo sus propios administradores profesionales; eventualmente pueden crear su propia extensión de crédito con personal de la localidad, y controlar sus posibilidades de mercadeo con una correspondencia diaria sobre los precios más relevantes en las principales ciudades".<sup>27</sup>

Los informes indican que los agricultores colombianos que participaron en la etapa experimental del DRI, estaban entusiasmados (debemos hacer notar que los beneficiarios del INCORA también estaban esperan-

<sup>27</sup> I.L.O., *Towards Full Employment*: (Ginebra, 1969), Núm. 286, pág. 92.

zados en los primeros años de su actividad. Al cabo de varios años, su actitud se hizo apática). Los pequeños agricultores no se oponían del todo a la tecnología moderna si ésta les era razonablemente accesible. El DRI otorgaba las mejores condiciones crediticias de todos los programas gubernamentales.

### *Crédito en lugar de tierra*

El AID apoyó y supervisó numerosos programas de crédito a partir de 1963. Desde 1968 hasta 1973, el AID puso en funcionamiento cinco préstamos sectoriales que totalizaban la cantidad de 103.8 millones de dólares; uno de los componentes principales de los dos últimos préstamos fueron los créditos supervisados para pequeños agricultores.<sup>28</sup> Los programas fueron suministrados por el INCORA y por la Caja Agraria. Los créditos del INCORA servían para complementar sus proyectos de colonización de la tierra y sus planes de irrigación.

En 1975 los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos acordaron sacar gradualmente al AID de Colombia. Su función la asumieron los bancos internacionales, particularmente el Banco Mundial. Al final de 1976 el Banco aprobó un segundo crédito agrícola por la cantidad de 64 millones de dólares; el 25% de esta cantidad estaba destinado a los pequeños agricultores comerciales.<sup>29</sup>

El DRI estaba especializado en la entrega de créditos supervisados al sector agrícola de subsistencia. Menos del 30% de los agricultores en las zonas donde trabajaba el DRI bajo patrocinio del Banco Mundial habían sido habilitados para recibir préstamos de la Caja en 1972. Las condiciones fueron suavizadas por los clientes del DRI; en primer lugar, los agricultores del DRI no tenían que arriesgar sus tierras o bienes físicos como garantía del préstamo (esto era necesario porque solamente 10% de los agricultores de las zonas controladas por el Banco poseían títulos de propiedad). El interés —del 14% anual— era muy inferior al disponible con la banca privada, que eran los más accesibles para los campesinos. Los préstamos debían ser hechos sobre la base de los planes agrícolas de las explotaciones. En el primer préstamo a corto plazo, la Caja proveía el 95% de la cantidad necesaria (el 90% en la segunda y tercera ocasión y el 85% en la cuarta); los préstamos a mediano y largo plazo los otorgaba al 85% de interés. Los bancos internacionales consideraron que estas condiciones eran superiores al 100% de los préstamos concedidos, sobre todo debido a que también incluían una prima por los costos de la mano de obra. Las primas eran percibidas como si

<sup>28</sup> Véase nota 15 más arriba.

<sup>29</sup> Banco Mundial, Comunicado de Prensa Núm. 77/47, diciembre 28, 1976.

fueran salarios del prestatario. (Véase lo dicho sobre la *empresa comunitaria\** más arriba).

Como vimos, las facilidades de crédito no resultaron ser ningún sustituto para el sentido de propiedad en el caso de los miembros de una *empresa\** ni tampoco servían para favorecer el control hacia los beneficiarios del DRI. La pasividad del agricultor del INCORA mereció el siguiente comentario:

“Aunque resulta difícil de cuantificar, la información sobre la conducta del *parcelero\**... le da validez a la hipótesis que enfatiza la importancia de la participación de los beneficiarios... la única manera de estimular la participación activa de los *parceleros\** en el proceso productivo, es la de que el INCORA les transfiera la administración de la explotación. Por lo tanto, parece que mientras los *parceleros\** no tengan ningún control sobre la toma de decisiones, no tendrán incentivos suficientes para maximizar la recuperación de las inversiones del proyecto”.<sup>30</sup>

A pesar de que el ICA, el SENA, etcétera, estaban más bien destinados a desempeñar un papel de asesoría más que de administración, resultaba difícil percibir la diferencia entre ambas funciones. No era fácil entender la diferencia entre influir en las decisiones del agricultor o controlarlas desde el momento en que: a) el verdadero propósito de las agencias era el de promover nuevas tecnologías y b) particularmente debido a que el acceso al crédito dependía de los planes elaborados con la ayuda institucional. Los agricultores confiaban en la asesoría del agente local para saber lo que aprobaría la Caja Agraria. Howard describió la conducta de los agricultores enmarcados dentro del proyecto crediticio del INCORA, mostrando cómo también seguían fielmente las sugerencias de los agentes del INCORA en la elección de tecnologías, inclusive cuando el costo de los insumos era mayor a los beneficios.

Ni el DRI ni el INCORA entregaban créditos para comprar tierras (esta sólo podía comprarse con los recursos de los mismos agricultores, y por lo tanto era el privilegio de una *minoría*). Contrariamente a los objetivos de la colonización, los programas se proponían el incremento de la productividad de los pequeños agricultores en las parcelas en que ya estaban establecidos (y que, por lo tanto, eran *pequeñas*). En las zonas controladas por el DRI, solamente un pequeño excedente de las cosechas y de la producción ganadera estaba proyectado para ser absorbido en el mercado local y regional. Esta expectativa era más realista que los cálculos del INCORA respecto a la productividad de los proyectos de colonización. Pero en el DRI el realismo era solamente un pobre sustituto de las reformas, y, más aún, de los cambios radicales. El DRI simbolizaba la inaccesibilidad de los agricultores pobres al único factor

<sup>30</sup> Howard, *op. cit.*, pág. 165.

de la producción que pudo haber tenido una influencia significativa y que podía haber racionalizado el uso de la tecnología moderna: *La tierra*.

### *La tierra*

Los agricultores del DRI tenían facilidades de crédito e insumos modernos, pero ningún aumento en sus derechos sobre la tierra. Las zonas bajo el control del Banco Mundial fueron escogidas deliberadamente teniendo en cuenta su potencialidad para el "desarrollo" sin la necesidad de una reforma agraria. La zona de Costa Atlántico no encajaba dentro de este criterio y, por lo tanto, el Banco y el BID se negaron a patrocinarla. López Michelsen debido a sus intereses familiares y patrimoniales en la zona estaba políticamente comprometido a iniciar algún tipo de proyecto, siendo los canadienses los que se ofrecieron para patrocinarlo.

### *Conclusión*

La aspiración por la tierra y por el acceso a las zonas fértiles estuvo en la base de las demandas y de las luchas campesinas. Pero en Colombia la tierra implicaba poder y prestigio y pocos estaban dispuestos a cedérsela al INCORA. Por ello, en la década del sesenta, el gobierno trató de apaciguar a los campesinos ofreciéndoles créditos y tecnología en lugar de tierra. Esto condujo a innumerables experimentos de adaptación de las tecnologías para su uso por los pequeños agricultores, utilizando varios recursos para inducir a los campesinos a arriesgarse en la realización de los cambios necesarios de técnicas y de patrones de producción. Las agencias internacionales han estado más que dispuestas en ensayar procedimientos de apoyo a los experimentos del gobierno. Pero el fin último entre todos los propuestos era la pacificación del campo mediante mecanismos físicos o psicológicos. Los programas de desarrollo rural —en sus formas más sofisticadas— se proponían crear la imagen de que se estaba dando un desarrollo capitalista entre los pequeños agricultores. El desarrollo fue la ideología del control social más que del cambio social.

Una yuxtaposición de las figuras I y II mostrará que las zonas controladas por el DRI rodean las zonas de influencia guerrillera, dando la impresión de tenerlas cercadas. El área de Costa Atlántico rodeaba la antigua zona de influencia del E.P.L. Sin embargo, las zonas reportadas como de mayor actividad guerrillera en 1976 estaban en el Medio Mag-

dalena (que incluye Cimitarra, Yacopí, Opón, Puerto Berrio, etcétera, representados en la figura III), en el oeste de Boyaca, en Bolívar del sur, en el norte de Antioquía así como en aquellas regiones más antiguas tales como El Pato en Huila. Fue significativo el que las fuerzas armadas reactivaran la Acción Cívica Militar\* en estas zonas y que inclusive invitaran, para ser consultado, al general norteamericano William Richardson, experto en contrainsurgencia y director del Centro para el Entrenamiento Antigüerrillero en la zona del Canal de Panamá. En junio 1976, el gobierno anunció un programa de varios millones de dólares para la construcción de carreteras, etcétera en Huila.

Bajo el régimen de López, Colombia fue saturada de proyectos de desarrollo rural. Pero es obvio que el objetivo no era el de crear una voluminosa clase media de agricultores completamente integrada a la agricultura comercial. A pesar de que los proyectos de colonización del INCORA fueron alentados en el cultivo de cosechas comerciales, su rentabilidad era dudosa. Los agricultores del DRI tenían que producir fundamentalmente productos alimenticios de los que se colocaban en el mercado solamente un pequeño excedente. Se consideró que en el noveno año del programa el incremento de la producción de cosechas tales como trigo, féculas, azúcar y leguminosas contribuirían solamente a satisfacer cerca del 5% de la demanda nacional estimada.

El desarrollo capitalista —que se caracteriza por la global distribución mercantil del producto— les fue reservado a los grandes terratenientes, a los empresarios agrícolas y a algunos medianos y pequeños agricultores. La inmensa mayoría de los pequeños agricultores se tuvieron que conformar con la ilusión del progreso. En un gesto paternalista, el gobierno con el apoyo de los bancos internacionales y de las agencias de desarrollo ofrecía créditos y acceso a los insumos modernos de la agricultura, a cambio del incremento de su capacidad de control sobre los campesinos. Por medio del crédito el gobierno era capaz de encauzar las fuerzas productivas del campesinado. Mediante la organización —en cooperativas, comités, etcétera— trató de disolver a la oposición, y mediante el bienestar social esperaba estabilizar a la población campesina.