

Una visión del desarrollo rural en Colombia¹

A vision of rural development in Colombia

Edelmira Pérez Correa²

Resumen

Las concepciones del desarrollo rural se han ido modificando en la medida en que se percibe la complejidad y diversidad de la realidad y se evidencian las restricciones y posibilidades de sus explicaciones y alcances. Por su parte las sociedades rurales han presentado cambios estructurales debidos, en buena parte, al modelo de desarrollo global. Estos cambios hacen que tengamos que ver y analizar lo rural de diferente manera y, en esta medida, que las definiciones y estrategias del desarrollo rural se adapten a dichas modificaciones.

En Colombia, como en otros países de América Latina, persisten situaciones estructurales que tienen impacto en los procesos de desarrollo rural, como la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra, por ejemplo. Asimismo se presentan situaciones de tipo coyuntural que tienen profundo impacto en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo rural. Tal es el caso de las diferentes formas de violencia, el narcotráfico y el fenómeno del desplazamiento de los pobladores del campo, por tomar sólo algunos ejemplos.

Summary

The conceptions of rural development have undergone a gradual modification to the extent that the complexity and diversity of reality is perceived, and restrictions and possibilities of its explanations and scope become evident.

Rural societies have shown structural changes largely due to the global development model. Such changes lead us to observe and analyze the rural area in a different manner while development definitions and strategies are accordingly adapted to said modifications. In Colombia, as in other Latin American countries, structural situations persist, causing an impact on rural development processes, for example, in the unequal distributions of land ownership. There are also temporary situations bearing a deep impact upon the design and application of rural development policies. Such is the case of different forms of violence, drug trafficking, and the displacement phenomenon of rural inhabitants, which are just a few examples of this situation.

Introducción

En las últimas décadas Colombia, como la mayoría de los países de América Latina, ha sufrido importantes procesos de transformación marcados por dinámicas de modernización, de integración, internacionalización y consolidación de la democracia.

1 Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Globalización ¿para quién? ¿por un desarrollo rural incluyente? 12 al 18 de octubre de 1998. UACH-CP: Chapingo y Montecillo, Texcoco, México, México.

Presentation made during the 5th Latin American Congress of Rural Sociology, Universidad de Chapingo y Montecillo, Mexico, October 12, 1988.

2 Edelmira Pérez, profesora titular, Pontificia Universidad Javeriana. Directora del Departamento de Procesos Sociales y Desarrollo y Maestría en Desarrollo Rural. E-mail: eperez@javercol.javeriana.edu.co.

Regular Professor. Director of the Master's Degree in Rural Development and of the Department of Social Processes and Development – School of Environmental and Rural Studies – Pontificia Universidad Javeriana.

“Desde 1945, la economía y la sociedad rural latinoamericana se han transformado drásticamente, debido a la creciente integración de la agricultura al régimen agroindustrial global de alimentos y también a causa de las políticas estatales desde la reforma agraria hasta la liberación” (Kay, 1995).

Pero estas transformaciones son también el producto de un desarrollo excluyente y desigual en la América Latina Rural. Ese proceso de modernización excluyente que se ha acentuado a partir de la década de los ochenta ha transformado no sólo a los actores sociales sino también las relaciones en el sector rural.

Aunque el proceso de globalización y liberalización ha tenido un impacto importante en todos los países latinoamericanos, en cada uno de ellos ha ido adquiriendo características bastante diferenciadas, que responden a la heterogeneidad de la región y a los procesos internos económicos, políticos, sociales y culturales que han marcado la historia de cada país.

Algunos sectores ven cada vez más lejanas las metas globales del desarrollo pero, en Colombia, es el sector rural en el cual se evidencia con mayor claridad la enorme distancia entre las metas de desarrollo social y las posibilidades reales de alcanzarlas.

Estas últimas décadas han mostrado un proceso de ajuste de carácter estructural en la interpretación y papel del modelo de mercado, que siempre ha sido, junto con la propiedad privada, el fundamento del modelo de desarrollo del país, en el marco de una estructura de tipo capitalista.

Hasta finales de los años ochenta el Estado colombiano tenía una amplia intervención en los procesos económicos del país y propiciaba más un desarrollo hacia adentro, con una débil estructura hacia los mercados libres. La nueva orientación del modelo de desarrollo ha implicado cambios en las relaciones estado-sociedad civil, limitando el *rol* económico del Estado en la sociedad y privilegiando los mecanismos de mercado, de oferta, demanda, iniciativa e inversión privada, decisión racional, señales de precios como fundamentos del crecimiento, desarrollo y dinámica de la economía de la sociedad.

La internacionalización aparece como un elemento exógeno al modelo, pero determinante en las nuevas condiciones de la economía colombiana y Colombia se articula a la internacionalización, de manera especial, a partir de la producción del sector rural. Paradójicamente es este el sector que ha sufrido, hasta ahora, el impacto más negativo del nuevo modelo económico. De ahí que se haga necesario mirar hacia dicho sector y repensar su importancia para la economía del país y para su estabilidad política y social.

La nueva visión del desarrollo rural³

Las concepciones del desarrollo en general y del desarrollo rural en particular se han ido modificando, en la medida en que se percibe la complejidad y diversidad de la realidad y se evidencian las restricciones y posibilidades de sus explicaciones y alcances. Diversas escuelas de pensamiento económico y social hacen sus aportes, tejiendo así diferentes explicaciones y posiciones teóricas (Corredor 1992 y Jordán 1989), sin que sea posible un consenso, el cual tampoco es deseable.

3 Algunos de los elementos de este aparte fueron extraídos de Pérez, Edelmira y Farah, María Adelaida. “De lo invisible a lo visible: hacia un enfoque de género en el desarrollo rural”. Documento elaborado para el Departamento Nacional de Planeación – Proyecto Proequidad – GTZ, julio de 1998.

Es evidente que en las sociedades rurales se han presentado cambios estructurales debidos, en buena parte, al modelo de desarrollo global. Estos cambios hacen necesario analizar “lo rural” de diferente manera y que las definiciones y estrategias de desarrollo rural se adapten a dichas modificaciones.

Los procesos de globalización económica con sus particularidades en cada país, generan o enfatizan las diferencias norte-sur, entre países desarrollados y no desarrollados. Las ventajas competitivas se constituyen en el elemento clave que cada país o cada región debe fomentar y consolidar para configurar sus estrategias de desarrollo en relación con el resto del mundo. Igualmente, se hacen mucho más evidentes las interconexiones entre el desarrollo económico en general y el desarrollo rural en particular, y más específicamente entre las políticas de desarrollo en general y las de desarrollo rural.

En este nuevo contexto, es necesario definir el desarrollo rural, en sentido amplio, como:

“un proceso de mejora del nivel de bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto, ya sea urbana o rural, con su base de recursos naturales” (Ceña 1993).

El medio rural es entendido como:

“el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, artesanía, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, espacios naturales y cultivados” (Ceña 1993).

Además de las actividades citadas, están también la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo. El medio rural es, entonces, una entidad socioeconómica en un espacio geográfico, con cuatro componentes básicos (Ramos y Romero 1993):

“Un *territorio* que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor de residuos y soporte de actividades económicas.

Una *población* que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo.

Un *conjunto de asentamientos* que se relacionan entre sí y con el exterior, mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación.

Un *conjunto de instituciones públicas y privadas* que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado”.

A ese espacio rural se le asignan, hoy día como funciones básicas:

- *Equilibrio territorial*, para contrarrestar los efectos de despoblamiento inducidos por el fenómeno de concentración urbana o por fenómenos como el desplazamiento forzoso en países como Colombia.
- *Equilibrio ecológico*, pues debe contribuir a la preservación de los ecosistemas.

- *Producción de paisaje de calidad*, abierto y natural, en contraposición al cerrado, artificial y crispado paisaje urbano y que se convierte, en la actualidad, en una necesidad.
- *Producción de recursos*, como el agua limpia, recurso natural cada vez más escaso y cuya producción, mantenimiento y conservación recae, casi siempre, en los pobladores rurales.
- *SopORTE de actividades de solaz, esparcimiento y recreo al aire libre*, ampliamente demandadas por una sociedad mayoritariamente urbana y que ha empezado a tomar importancia por parte de la población que quiere mirar de nuevo a lo rural.
- *Usos agrarios no alimentarios*, dirigidos, por ejemplo, a la producción de fibras textiles o a la obtención de productos energéticos.
- *Sumidero de contaminaciones* del aire, del agua y del suelo. (Ramos y Romero 1993).

De estas dos definiciones surgen varios elementos importantes:

- El concepto de desarrollo, aunque sigue marcado por su equivalencia con la acumulación, la industrialización y el consumo, ha estado cuestionado por el reto de la equidad. El desarrollo rural, en particular, debe buscar la equidad territorial, de género y social, en el acceso a bienes, servicios y demás beneficios del desarrollo. La equidad es una meta que, en los albores del siglo XXI, está aún muy distante, ya que los procesos de concentración de la riqueza y de los medios de producción siguen siendo factores que prevalecen. Por ello, en la raíz de lo que se puede considerar como desarrollo está la comprensión de lo que es la pobreza como su antítesis. Dicho de otra manera, la persistencia de la pobreza “es un desafío al modelo general de desarrollo y el mayor condicionante a la construcción de una sociedad rural estable” (IICA 1998). La medición y valoración que se haga de lo que es la pobreza, exige salir de los esquemas estrechos de la producción, el empleo y el ingreso, como indicadores que se comparan con los estándar provenientes de otras latitudes, otros procesos históricos y culturales y otra posición en la correlación de fuerzas económicas y políticas en el mundo. Se hace necesario, entonces, asumir pobreza y desarrollo como conceptos relativos, puesto que “sólo una visión de complementariedad entre la inversión social y el desarrollo productivo podrá redundar en la reducción de los niveles de pobreza y el logro de la justicia social” (IICA 1998).
- El espacio rural es un espacio interrelacionado con el urbano. Por esto es necesario romper la dicotomía entre el desarrollo rural y el urbano, es decir, romper con la idea generalizada de que lo rural es lo atrasado y lo urbano es lo desarrollado. Hoy en día las articulaciones urbano-rurales van más allá del hecho de que el sector rural sea el proveedor de alimentos de las zonas urbanas. Se reconoce que el medio rural ofrece otros bienes y servicios a la sociedad en su conjunto (urbana y rural), y desempeña otras funciones, no valoradas tradicionalmente, como son las expuestas anteriormente. Dicho de otra manera, existe una serie de relaciones entre el sector rural y el urbano dadas por medio de flujos comerciales de bienes y servicios, de flujos financieros y de flujos de recursos naturales y humanos (Ceña 1993).

En esta medida, los problemas y crisis del sector rural afectan el equilibrio de las zonas urbanas, lo que lleva a plantear que “el futuro de las áreas urbanas sólo será positivo si se mejora la calidad de vida de las zonas rurales, lo que equivale a decir mejora de la calidad ambiental en sentido amplio” (Ramos y Romero 1993).

- Lo rural trasciende lo agrario. En el medio rural se desarrollan, además de las actividades propiamente agropecuarias, actividades artesanales, forestales, industriales, agroindustriales y de turismo; por tanto, los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser sólo agropecuarios, sino que deben involucrar todas las actividades rurales.
- Una concepción amplia del desarrollo rural implica la necesaria intervención del Estado, debido, entre otros factores, a que el mecanismo de los mercados no siempre funciona eficientemente debido a las imperfecciones de los mismos (monopolios, falta de información, restricciones en la movilidad de los recursos) y no siempre considera algunos costos y beneficios como son los ambientales y sociales, por ejemplo. También es necesaria la intervención del Estado en el control y cohesión territorial, así como en la búsqueda de la estabilidad social y política del país. Es en el sector rural donde

“se sitúa la actividad guerrillera así como también la producción de cultivos ilícitos, importantes movimientos poblacionales se dan en el sector rural hacia las ciudades y zonas de colonización con graves repercusiones humanas y sociales; y buena parte de la violencia y las masacres tienen allí su ocurrencia. Con limitadas excepciones las fronteras nacionales están constituidas por amplios territorios relativamente vacíos, con población y actividades económicas dispersas (...). Hoy es claro que regiones importantes y además estratégicas en una solución de largo plazo, están dominadas por fuerzas por fuera de la institución. (...) Son el factor más peligroso de desestabilización y sólo con una solución integral al tema de lo rural se puede lograr su recuperación para la nación” (UCA 1998).

En Colombia se han ido dando procesos de configuración territorial y de gobernabilidad marcados, en los últimos tiempos, por la descentralización política, administrativa y fiscal, en cuyo desarrollo han jugado un papel fundamental los principios consignados en la Constitución Política de 1991, y las normas desarrolladas, con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales. En este contexto representan un papel activo y protagónico los diferentes actores locales, entre los cuales es necesario mencionar a las ONG, que han dirigido sus esfuerzos hacia la construcción de un desarrollo autóctono y han ido creando nuevas acciones de desarrollo alternativo.

- El desarrollo rural se va asumiendo como un proceso histórico de transformación, en el cual se considera la pluralidad de actores en una diversidad de condiciones y posiciones⁴. Ello significa que se reconoce que el Estado y las instituciones participan en el proceso, pero los actores fundamentales son los pobladores, que además no son una población homogénea.
- El concepto de sostenibilidad está muy relacionado con el desarrollo rural e implica no sólo sostenibilidad de recursos naturales, sino también económica, política, social y

4 Sobre el tema confrontar Garretón 1984, Calderón y otros 1992 y Murmis 1992.

cultural. Conlleva la articulación de los espacios micro y macro y los tiempos inmediatos con el largo plazo. La necesidad de conciliar desarrollo con sostenibilidad y con diversidad se constituye ahora en uno de los principales temas de análisis que están removiendo los paradigmas convencionales.

En la nueva conceptualización del desarrollo rural está presente el reconocimiento de la diversidad en sus diferentes manifestaciones, lo que exige políticas, planes, programas y proyectos diferenciados, que respondan a una visión con equidad de género y que puedan dar respuesta a una realidad heterogénea, especialmente en el sector rural.

- Las nuevas tendencias del desarrollo rural se están centrando alrededor del concepto del “*empoderamiento*” de las comunidades campesinas, que significa no sólo que los pobladores rurales y las distintas organizaciones estén dotadas de poder para ejercitar sus derechos frente al Estado, sino que extiende esa dotación de poder “por la vía del mejoramiento de la infraestructura, tanto física como social, con el objetivo de acceder a una parte mayor del excedente que genera la economía en su crecimiento”. Esta visión implica mirar más a la región o al sistema mayor y menos a la finca o a los proyectos individuales (Moscardí 1996).

Factores que obstaculizan el desarrollo rural

El proceso de desarrollo económico, en general, y Colombia no escapa a esa situación, se ha basado en una relación desigual entre las áreas urbanas y las zonas rurales. A pesar de la enorme dependencia de la economía nacional de la producción agropecuaria, en especial de la agricultura, gracias a la adopción de los modelos de desarrollo que privilegiaban lo urbano-industrial, el sector rural ha sido tratado marginalmente, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas de carácter sectorial y sin tener en cuenta, la totalidad de sus potencialidades de desarrollo y menos aún, el espacio propicio para el surgimiento de inconformidad entre los diferentes sectores. Esta inconformidad social se ha traducido en la aparición de fenómenos que sólo hoy en día empiezan a ser tomados en cuenta, como factores determinantes del tipo de desarrollo al que se pueda llegar. Esos factores son algunos de larga trayectoria, como la violencia política partidista y la guerrilla, y otros de más reciente aparición, pero que en alguna forma derivan de las anteriores, como son el narcotráfico, el paramilitarismo y el desplazamiento de población civil.

“...En el campo colombiano se observa una combinación paradójica entre grandes potencialidades, grupos de actividad económica y social de gran importancia para toda la economía nacional, y procesos absolutamente indeseables de exclusión, miseria y violencia que se agudizan cada vez más. La situación actual del sector rural, muestra cómo en él convergen múltiples fenómenos con una gran capacidad de desestabilización de todo el conjunto del desarrollo nacional. De hecho, el sector rural colombiano se ha convertido en el escenario en el cual se concentran en mayor medida las condiciones de pobreza, de desigualdad, de violencia, de desestabilización y pérdida de fortaleza de las instituciones políticas y del Estado. La aparición con gran fuerza de la economía del narcotráfico, la profundización del conflicto guerrillero, las expresiones de respuesta de autodefensa y grupos paramilitares son ejemplos del deterioro de los mecanismos de desarrollo de ese sector rural colombiano.

Esta contradicción puede asociarse con una afirmación fuerte y es que en general en la sociedad colombiana ha existido una falta de comprensión del sector rural y por lo tanto, en

el momento de establecer los derroteros de todo el modelo de desarrollo, no se ha sido consecuente con esa importancia relativa del sector". (Echeverry y Ribero 1998, pág. 7).

Se hace necesario, entonces, encontrar respuestas que lleven a conciliar la importancia del sector y su potencialidad con el estado de crisis, conflicto y pérdida de gobernabilidad. Es decir, hay que pasar de los ajustes marginales a una visión más estructural que involucre una concepción de desarrollo nacional.

Asimismo implica la operacionalización de los procesos de descentralización político-administrativa y financiera y conlleva la determinación autónoma de procesos de desarrollo local, por parte de las municipalidades, con la participación de los diferentes actores rurales.

En esta perspectiva, se hace énfasis en apoyos focalizados en programas de capacitación de los hombres y las mujeres del campo, con el fin de garantizar la movilidad de los factores y estimular una mayor diversificación del ingreso rural.

Los elementos que dificultan un verdadero desarrollo rural provienen tanto de parte de las distintas entidades del Estado como de las propias comunidades y se pueden identificar las siguientes causas:

- *Falta de integralidad de las políticas públicas:* la falta de continuidad de las políticas y la libre interpretación que sobre las mismas aplican las distintas administraciones, dificulta establecer expectativas homogéneas y líneas de acción claras y permanentes frente al desarrollo rural, así como mensajes consistentes frente a entidades territoriales y comunidades.
Los vínculos entre las políticas, los programas del Estado y los intereses de la población rural son todavía muy deficientes, derivados de una falta de retroalimentación que permita la reformulación de políticas y el rediseño de programas, con base en las prioridades de las comunidades rurales. Esto genera, a su vez, una llegada desarticulada de muchos de los programas a las localidades. (MINAGRICULTURA, 1996).
- *Debilidad en la participación:* debido a que "la democracia local mantiene aún altos niveles de superficialidad" es necesario consolidar formas organizativas propias, proporcionarles información suficiente y oportuna y dotarlos de instrumentos de control y acompañamiento a la gestión del Estado.
- *Limitaciones en la planificación:* los municipios carecen de una cultura que les permita pensar y aplicar políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo.
El desarrollo rural siempre ha sido planificado de manera vertical y centralista y las comunidades y autoridades no han jugado en él un papel decisivo. Casi nunca se ha dado articulación entre lo urbano y lo rural, privilegiando, con frecuencia lo primero, alterando así una sana política de planificación integral. (MINAGRICULTURA, 1996).
- *La concentración en la tenencia de la tierra:* a pesar de que el intento de Reforma Agraria lleva más de 30 años en Colombia, en vez de producirse la redistribución equitativa de la misma entre los pobladores del campo, se ha llegado a niveles escandalosos de concentración en pocas manos. Esto se debe a la recomposición del latifundio ganadero, pero sobre todo a la compra de tierras por parte de los narcotraficantes. La cifra parece que supera en mucho los cinco millones de hectáreas. (Maestría en Desarrollo Rural, 1996). En los últimos quince años los narcotraficantes han comprado tierra en 409 municipios, el 42% del total nacional y muchas de esas tierras son de las mejores para la producción.

Cuadro 1
Colombia: porcentaje de municipios con compras
de tierras por parte de narcotraficantes
1995

Departamentos	Nº de municipios con compras de tierras por parte de narcotraficantes	Nº total de municipios	% de municipios con compras de tierras por parte de narcotraficantes
Valle	36	42	85.7
Córdoba	22	26	84.6
Quindío	9	12	75.0
Risaralda	10	14	71.4
Antioquia	88	124	70.9
Magdalena	14	21	66.6
Guajira	6	9	66.6
Tolima	29	46	63.0
Caldas	14	25	56.0
Caquetá	8	15	53.0
Atlántico	12	23	52.2
Bolívar	18	35	51.4
Casanare	8	19	43.0
Meta	11	28	39.2
Cundinamarca	43	115	37.3
Cesar	8	24	33.3
Vichada	2	6	33.3
Chocó	6	19	31.5
Sucre	7	24	29.2
Guaviare	1	4	25.0
Amazonas	2	8	25.0
Putumayo	3	13	23.0
Santander	14	87	22.0
Cauca	6	38	15.8
Boyacá	16	123	13.0
Huila	4	37	10.8
Norte de Santander	3	40	7.5
Nariño	3	62	4.8
Total Colombia	409	1039	42.0

Fuente: Reyes P., Alejandro. "Compra de tierras por narcotraficantes". En: *PNUD, Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección Nacional de Estupefacientes. Unidad Administrativa Especial Entidad de Coordinación Nacional. Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social.* Editorial Ariel. Santa Fe de Bogotá, mayo de 1997.

La compra de tierras por narcotraficantes conlleva la financiación de estrategias públicas y privadas de contrainsurgencia, que por disputar los dominios territoriales a la guerrilla aterrizan a la población rural e incrementan la violencia (Reyes, 1998).

Entre 1988 y 1995 el proceso de concentración de la tierra arroja las cifras que aparecen en el cuadro 2. No sólo se ha concentrado la tierra en manos de narcotraficantes y se ha fortalecido el latifundio sino que el minifundio sigue teniendo gran importancia en el país, con predios cuyas áreas son muy inferiores a las establecidas como unidad agrícola familiar (véase cuadro 3).

Cuadro 2
Colombia: concentración en la propiedad de la tierra
1988 – 1995

Rangos de tamaño	% de fincas 1988	% de fincas 1995	% del área 1988	% del área 1995	% en uso agrícola 1988	% en uso agrícola 1995
0 – 5 ha.	48.5	46.8	3.7	3.2	49.4	38.6
5 – 20 ha.	28.5	27.5	11.4	9.9	32.9	22.9
20 – 50 ha.	11.6	12.8	14.4	13.8	18.3	12.7
50 – 200 ha.	9.4	10.2	34.8	33.3	10.6	6.9
Más de 200 ha.	2.0	2.8	35.7	39.9	7.5	2.5

Fuentes: Valderrama, Mario, y cols. "Agenda de economía campesina y desarrollo. En: *Misión rural. Colombia. 1998*. Citando a: Ministerio de Agricultura. Encuesta PENAGRO, 1988. DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria, 1995.

Notas: Para 1995 el rango de tamaño hace referencia al "tamaño en el segmento de la parcela" para pedazos de segmento de muestra no mayores a 1.200 ha.

La mayoría de las tierras del narcotráfico se han dedicado a la ganadería extensiva, dejando de lado su anterior uso agrícola, bien sea en actividades de economía campesina, agricultura empresarial o, lo que es más grave aún, las áreas de bosques.

Esta compra de tierras por narcotraficantes no sólo ha elevado la concentración de la propiedad, recomponiendo el latifundio, sino que ha contribuido al desplazamiento forzoso de campesinos hacia las ciudades y hacia las zonas de colonización. Por otra parte, al pagar precios muy por encima de los del mercado por esas tierras se distorsiona el valor de las mismas y se desestimula la inversión por parte de otros agentes.

- **La violencia generalizada:** Aunque el primer punto hace también parte de este, es importante destacar que la violencia política parece avanzar, más que retroceder en el país. En 1994 se estableció presencia guerrillera en 569 municipios de los 1.074 existentes y ha incrementado su presencia en las zonas andina y cafetera, en más de un 40% entre 1985 y 1994 (Maestría en Desarrollo Rural, 1996).

Cuadro 3
El minifundio en Colombia
1994

Departamentos	Predios en minifundio	Área en minifundio (ha.)	Total de predios	Área total (ha.)	% predios	% área
Amazonas	328	6.789	383	24.578	85.64	27.62
Antioquia	294.557	1.179.682	348.891	7.453.700	84.43	15.83
Arauca	21.668	622.562	30.474	2.352.802	71.10	26.46
Atlántico	9.617	49.241	13.876	288.240	69.31	17.06
Bolívar	31.223	255.434	47.205	2.028.246	66.14	12.59
Boyacá	443.530	868.409	469.187	2.196.304	94.53	39.54
Caldas	64.160	145.864	77.423	735.241	82.87	19.84
Caquetá	23.059	855.740	33.655	2.553.177	68.52	33.52
Casanare	11.314	117.904	18.474	2.702.991	61.24	4.36
Cauca	221.465	655.587	233.458	2.787.960	94.86	23.51
Cesar	15.494	174.982	30.258	2.207.039	51.21	7.93
Chocó	12.039	77.569	16.906	286.990	71.21	27.03
Córdoba	61.146	312.541	86.901	2.272.251	70.36	13.75
Cundinamarca	308.273	563.273	366.806	2.248.092	84.04	25.06
Guainía	93	10.814	93	470.549	100.00	2.30
Guajira	7.122	98.566	10.883	1.935.859	65.44	5.09
Guaviare	5.040	328.195	7.760	5.399.200	64.95	6.08
Huila	65.989	317.351	85.809	1.680.100	76.90	18.89
Magdalena	17.763	76.484	40.443	2.326.353	43.92	3.29
Meta	22.531	317.438	41.651	5.510.041	54.09	5.76
Nariño	209.361	377.919	234.703	1.254.702	89.20	30.12
Norte de Santander	49.259	441.580	67.636	2.168.998	72.83	20.36
Putumayo	16.399	121.134	20.129	676.764	81.47	17.90
Quindío	12.173	33.762	15.489	183.538	78.59	18.40
Risaralda	27.992	54.400	36.873	363.147	75.91	14.98
Santander	148.648	677.701	180.714	2.920.039	82.26	23.21
Sucre	34.242	166.272	43.765	1.055.805	78.24	15.75
Tolima	89.525	268.347	130.502	2.138.791	68.60	12.55
Valle	75.395	148.334	99.523	1.263.285	75.76	11.74
Vaupés	89	3.091	2.148	14.576	4.14	21.21
Vichada	346	192.404	566	1.361.942	61.13	14.13
Total nacional	2.299.840	9.519.369	2.792.584	60.861.300	82.36	15.64

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. *Censo de minifundio en Colombia*. Santa Fe de Bogotá, febrero de 1995.

Nota: *El censo de minifundio*, lo define como “el universo donde caben todos los campesinos que disponen de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) o menos”. La UAF se entiende como “una unidad de medida de una explotación que suministra recursos monetarios y no monetarios equivalentes al fondo de consumo de la familia rural y al fondo de reposición de la unidad productiva, para generar un resultado final de economía de subsistencia que no acumula o no tiene un excedente que le permita ampliarse”. Así, por ejemplo, el tamaño promedio del minifundio para el departamento del Amazonas es 20.7 ha., Caquetá 37.1 ha., Guainía 116.3 ha., Cauca 3.0 ha., Boyacá 2.0 ha. y Atlántico 5.1 ha.

La presencia y conflicto interno entre narcotraficantes, paramilitares, guerrilla, y fuerzas regulares del Estado ha impulsado el éxodo masivo de campesinos que actualmente llega a una cifra mayor al millón de personas desplazadas. Según un informe reciente de la Oficina de Derecho Humanos Colombia, sólo es superado por Sudán, Angola y Afganistán.

La violencia impide todas las formas de organización. Sin embargo, ocasionalmente emergen manifestaciones de protesta e inconformidad y se dan movilizaciones importantes de población rural, con distintos orígenes e intereses, incluso, recientemente los desplazados han pasado a convertirse en un grupo, que lleva al gobierno a mesas de diálogo, para buscar solución a sus conflictos, como ocurrió hace poco en Barrancabermeja.

- *Problemas estructurales:* La inequidad en la distribución de la tierra y el agua y el bajo nivel de acceso a servicios básicos en especial a salud y educación, no sólo mantienen las condiciones de pobreza de los pobladores rurales sino que los limitan profundamente para participar en forma activa y consciente en el diseño y ejecución de sus propios planes de desarrollo. El 23% de la población rural aún es analfabeta, lo cual de por sí se constituye en una limitante para la participación real de los pobladores rurales en la formulación, ejecución y evaluación de sus propios planes de desarrollo, como lo demanda la nueva normatividad. El analfabetismo global es el 12% (DANE, 1993) pero es casi el doble en el campo y en los municipios pequeños.

Otro de los problemas estructurales que impide un adecuado proceso de desarrollo rural es la legendaria actitud clientelista y electorera que predomina en los municipios y, en mayor medida, los municipios rurales que son una gran mayoría en el país. Según el Censo Nacional de 1993 el 57%, o sea, 609 municipios, cuentan con menos de 5.000 habitantes en la cabecera municipal y de éstos 418 tienen menos de 3.000.

Las condiciones actuales para el desarrollo rural en Colombia (a modo de conclusión)

Aunque es indudable que el espacio municipal es el más adecuado para la búsqueda de un desarrollo rural coherente con las necesidades locales, el exceso de municipalización característico del proceso de descentralización en Colombia ha generado efectos negativos, como la fragmentación territorial y una creciente pérdida del papel del Estado. «Colombia ha promovido una descentralización que tiende a atomizar la gestión estatal porque el desarrollo del proceso se ha basado en el municipio» (Echeverri, 1996a).

En esta medida, el proceso de descentralización en Colombia es muy frágil porque está apoyado en una serie de instituciones, como los consejos municipales de desarrollo rural, las UMATAS y los fondos de cofinanciación, entre otros, que son débiles y que, incluso, están

siendo reducidos o ya se anuncia su desaparición como parte del programa de ajuste fiscal del nuevo gobierno. Asimismo, se plantea la restricción a las transferencias de recursos de la nación para los municipios más pobres, revertiendo así medidas tendientes a fortalecer la descentralización.

Las estrategias de desarrollo local deben estar interrelacionadas con las políticas macroeconómicas, para lo cual se requiere el establecimiento de mecanismos claros de coordinación entre el nivel nacional, regional y local.

«En el sector agropecuario la cuestión de la descentralización ha sido incipiente. El interés sobre el tema se ha concentrado en la creación y puesta en marcha de las UMATAS y los CMDR. Con ello se ha presentado un énfasis «municipalista» y se descuidan otros instrumentos creados legalmente, como es el caso de los organismos de concertación y planificación departamental y regional denominados consejos seccionales de desarrollo agropecuario (CONSEA), consejos regionales de secretarías de agricultura (CORSA) y Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA), o se elude quizá el asunto más importante: la descentralización efectiva en la prestación de los servicios agropecuarios» (Echeverri, 1996b).

Asimismo, no hay claridad en la coordinación entre las políticas nacionales, regionales y locales, e incluso se presentan conflictos entre, por ejemplo, las UMATAS y las secretarías de agricultura. En otras palabras, las políticas agropecuarias nacionales y macroeconómicas se definen desde el nivel central, pero las demandas se generan a nivel local, lo que implica un desfase entre éstas y aquéllas.

Hay una total sensación de incertidumbre por el desconocimiento de las políticas sectoriales del actual gobierno, frente al sector rural. Sólo parece claro que se tomarán medidas drásticas de ajuste fiscal, se suprimirán ó disminuirán en tamaño y funciones, entidades como la Caja de Crédito Agrario, se acabarán los fondos de cofinanciación rural, que viene administrando el DRI y se dará algún impulso a la sustitución de cultivos ilícitos como la coca y la amapola.

Sin embargo, más de la mitad del país está en condiciones de inestabilidad política y social. Por una parte están los 42.000 kilómetros cuadrados que cubren la zona llamada actualmente “de despeje”. Por otra parte, en la región de la costa Atlántica hay un recrudecimiento de la pugna por tierras entre el ELN y los paramilitares.

El despeje se constituye en la estrategia más reciente en el proceso hacia la paz que está viviendo el país. Para los militares, el repliegue de sus tropas de las zonas seleccionadas implica un retroceso en sus avances en la lucha contra los cultivos ilícitos y en la recuperación de territorio a la guerrilla que comenzó en 1991 con la toma de Casa Verde y terminó con los bombardeos en los llanos del Yarí. Para las FARC, la recuperación de la región tiene un valor simbólico, por lo que representa Uribe y la antigua sede del Secretariado en Casa Verde y estratégico para su movilización hacia el centro y el oriente del país.

Bibliografía

- CALDERÓN, FERNANDO, MANUEL CHIRIBOGA Y DIEGO PIÑEIRO
1992. *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica. Serie Documentos de Programas, Nº 28. IICA.

CEÑA, FELISA

1993. "El desarrollo rural en sentido amplio". En: Ramos R. Eduardo y Pedro Caldente y del Pozo. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Congresos y Jornadas. Nº 32/93. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

CORREDOR, CONSUELO

1992. *Los límites de la modernización*. Colección Sociedad y Conflicto. CINEP, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional. Santa Fe de Bogotá.

DANE. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

1993. Censo de Población de Colombia.

ECHEVERRY, RAFAEL

1996a. «La política agropecuaria frente a la descentralización». En: *Descentralización en el agro. El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización*. República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. Santa Fe de Bogotá, diciembre de 1996.

ECHEVERRY, RAFAEL

1996b. «La regionalización y la descentralización en el sector agropecuario y rural en Colombia». En: *Descentralización en el agro. El desarrollo agropecuario y rural en el marco de la descentralización y la regionalización*. República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. Santa Fe de Bogotá, diciembre de 1996.

ECHEVERRY, RAFAEL Y RIBERO, MARÍA DEL PILAR

1998. "Hacia un nuevo sentido del desarrollo: una visión desde lo rural". En: *Misión rural: transición, convivencia y sostenibilidad*. Documentos de trabajo (versión preliminar), febrero de 1998.

GARRETÓN, MANUEL ANTONIO

1984. *Dictaduras y democratización*. Ediciones MINGA, FLACSO.

IICA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

1998. *Misión rural: transición, convivencia y sostenibilidad*. Documentos de trabajo. Versión preliminar.

JORDAN, FAUSTO (COMPILADOR)

1989. *La economía campesina: crisis reactivación y desarrollo*. IICA. San José de Costa Rica.

KAY, CRISTÓBAL

1995. "El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural". En: *Nueva sociedad*. Nº 137.

MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL

1996. "Enfoques conceptuales y operativos del DRI en Colombia en sus 20 años. En: Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI. "20 años de desarrollo rural en Colombia y sus perspectivas". Seminario, 26-27-28 de junio de 1996. Fondo DRI. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Santa Fe de Bogotá, septiembre de 1996.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. UNIDAD DE GESTIÓN CMDR

1996. *Lineamientos para la consolidación de los consejos municipales de desarrollo rural*. Santa Fe de Bogotá, octubre de 1996.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. IICA.

Censo de minifundio en Colombia. Santa Fe de Bogotá, febrero de 1995.

MOSCARDI, EDGARDO

1996. "Las comunidades campesinas de América Latina. De la modernización al *Empowerment*". En: Fondo DRI. Vida rural. *Revista para el campo colombiano*. Nº 17. III Trimestre. Santa Fe de Bogotá.

MURMIS, MIGUEL

1992. "Tipología de pequeños productores campesinos en América". En: Peón, César (comp.). *Hacendados y campesinos. Sociología rural latinoamericana*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, CEAL.

PÉREZ, EDELMIRA Y FARAH, MARÍA ADELAIDA

1998. *De lo invisible a lo visible: hacia un enfoque de género en el desarrollo rural*. Documento realizado para el Departamento Nacional de Planeación – Proyecto Proequidad GTZ. Santa Fe de Bogotá, julio de 1998.

RAMOS, R. EDUARDO Y JOSÉ JUAN ROMERO

1993. "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural". En: Ramos R. Eduardo y Pedro Caldentey del Pozo. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Congresos y jornadas. Nº 32/93. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

REYES P., ALEJANDRO

1997. "Compra de tierras por narcotraficantes". En: PNUD, Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección Nacional de Estupefacientes. Unidad Administrativa Especial Entidad de Coordinación Nacional. *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Editorial Ariel. Santa Fe de Bogotá, mayo de 1997.

REYES P., ALEJANDRO

1998. "Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia". En: *Municipios y regiones de Colombia, una mirada desde la sociedad civil*. Fundación Social.

VALDERRAMA, MARIO, ET AL.

1998 "Agenda de economía campesina y desarrollo. En: Misión rural. Colombia. 1998. Citando a: Ministerio de Agricultura. Encuesta PENAGRO, 1988. DANE. Encuesta nacional agropecuaria, 1995.