

El pan de cada día

RESUMEN

Aplicando un conjunto de políticas e instrumentos articulados el país logra asegurar de manera sostenida la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, atendiendo tanto las condiciones internas y externas que inciden en la oferta de los comestibles como la capacidad económica y educacional de la población para acceder a estos bienes por la vía de la generación de empleo e ingresos.

ABSTRACT

Our Daily Bread

Through policies and “articulated instruments”, the country manages to satisfy the food and nutritional needs of its population, while dealing with internal and external factors that influence food supply, as well as the ability—economic and educational—of the population to gain access to goods through employment and income.

PALABRAS CLAVES:

Seguridad alimentaria, política agraria, ordenamiento territorial, reforma agraria, asentamientos humanos, empleo e ingresos.

EL AUTOR:

Antropólogo. Profesor en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Colombia (1986-2003). Representante asistente de FAO para Colombia. Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi. Recientemente publicó: *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*.
E-mail: famoda77@etb.net.co

*L*a vieja advocación cristiana que pone en manos de su ser supremo la provisión de los alimentos diarios hace manifiesta la precariedad que ha acompañado siempre a la humanidad y en muchas oportunidades se ha convertido en tragedia no solamente por las dificultades para producir los alimentos sino, en particular ahora, después de decenios de aplicación de la llamada “revolución verde” con la que supuestamente el fantasma de las hambrunas quedaría sólo como un recuerdo trágico.

En las condiciones actuales uno de los ángulos más sensibles del desequilibrio es el hambre creciente en un número cada vez mayor de hogares colombianos. Las cifras—reales o imaginadas—de la producción de bienes agrícolas tienden a crecer del mismo modo que aumentan las superficies cultivadas; pero los registros del consumo de esos mismos bienes marcan el contraste: no llegan a las mesas de los necesitados, que cada vez más son una proporción mayor de los hogares colombianos.

A nuestra manera, reflejamos lo que ocurre a nivel mundial. Hoy más de 800 millones de personas padecen privaciones alimentarias severas que de una u otra forma los llevan a la muerte; aumenta la desertificación y la pérdida de fertilidad de los suelos en varias regiones del mundo, pero, al mismo tiempo, aumenta también la capacidad técnica de producir alimentos y, según algunos cálculos, en el mundo se obtiene diariamente un kilo de alimentos por persona.

Así, las carencias ya no son el resultado de la incapacidad física de producir estos bienes sino el de la creciente utilización de los alimentos como

medio político y militar de control de la población. No de otra manera se entienden en nuestro caso las fumigaciones sobre los cultivos de pancoger de los campesinos, en las zonas donde se realizan cultivos para usos ilícitos, como son la coca y la amapola, sobre los cuales no parece tener mayor incidencia la aspersión aérea de herbicidas.

De este contexto forman parte igualmente las presiones, en particular de los grandes productores agrícolas de los Estados Unidos, para imponer a los países débiles los llamados Tratados de Libre Comercio. Es aquí donde se hace patente la utopía, no como ensoñación sino como guía en la construcción de la suficiencia alimentaria. Y decimos como guía, en la medida en que encontraría obstáculos por superar, derivados de nuestra posición en el planeta y de nuestra propia historia.

Estos obstáculos se derivan de un diagnóstico ya conocido sobre las condiciones del campo colombiano, en el cual se reconocen la magnitud del conflicto, la profundidad de sus causas y sus relaciones con el mundo rural.

Como es bien sabido, parte significativa de dichas causas se encuentra en los problemas del campo que la sociedad colombiana no resolvió en su momento, previo a los esfuerzos encaminados a su modernización: una profunda desigualdad en el acceso a la tierra y con ella la perpetuación de formas arcaicas de poder, de apropiación de rentas, y violencia. Estas condiciones, que por decenios han limitado el desarrollo de la economía y de las relaciones políticas, parecen haber conducido al país a un atolladero del que solamente podrá salir poniendo de por medio grandes reformas, las que siempre postergó a costa del bienestar de gran parte de sus ciudadanos.

Dentro de estas grandes reformas, el acceso democrático a la tierra y al territorio, a los servicios para la producción, la educación y la salud, la desconcentración del ingreso, el derecho al trabajo y, por encima de todo, el derecho a la vida, integran la agenda para la construcción de una paz duradera y expresan la magnitud que adquirieron las soluciones postergadas.

EL PUNTO DE PARTIDA

Las condiciones sociales y económicas del campo colombiano que han afectado su desempeño, guardan relación con la conformación de modalidades de apropiación y ocupación del espacio y de organización de la producción y la comercialización que no satisfacen las necesidades del desarrollo del país, en términos del manejo del patrimonio ecológico, los volúmenes, precios y calidades de la producción, el empleo y los ingresos.

En este cuadro ha intervenido un patrón de creciente concentración de la propiedad territorial,



el cual encarece la producción, desarraiga las poblaciones rurales y empuja la ampliación de la frontera agraria hacia ecosistemas frágiles, implantando técnicas de producción insostenibles, dentro de los cuales se incluyen los cultivos ilícitos. Finalmente, se da una convergencia entre las tendencias dominantes del capital nacional vinculado al campo y capitales transnacionales, que le resta viabilidad a la vida rural y a la agricultura, lo cual profundiza la crisis estructural del país.

La pérdida de rentabilidad de la agricultura está relacionada necesariamente con el aumento en la productividad de los demás sectores, pero también es importante observar que la coyuntura en la cual se comenzó a hacer más marcado el descenso de la participación del sector agropecuario coincidió con la aplicación de las políticas que condujeron a la apertura económica. Con ella se expuso el mercado nacional no solamente a la producción de bienes manufacturados procedentes del exterior, sino también a bienes agrícolas que han competido con la producción nacional, política que ha tenido efectos diferenciados por regiones y por cultivos. Las evaluaciones adelantadas hasta el presente evidencian pérdidas en las áreas sembradas, en la producción y en el empleo, insuficientemente recuperadas hasta ahora, si bien se registran diferencias que beneficiaron a la mayor parte de los cultivos permanentes y afectaron negativamente a algunos cultivos de ciclo corto, correspondientes básicamente a la agricultura campesina.

Este balance se tradujo en una creciente importación de alimentos no compensada con las exportaciones. Hay que señalar que la reducción de áreas sembradas como indicador de incrementos en la productividad puede ser válida para algunos cultivos, pero en muchos casos plantea dudas considerables si se tiene en cuenta el déficit en la oferta de alimentos y materias primas que ha conducido a que, según la Contraloría General de la República, en el año 2000 se registrara una importación anual de 5 millones de toneladas de este tipo de bienes, situación que no ha mejorado de manera ostensible desde entonces.

La competitividad de los bienes importados frente a la producción nacional se explica por diferencias en la productividad resultantes del desarrollo tecnológico, variaciones importantes en los costos de producción inducidas por la renta del suelo, las tasas de interés, los precios de la mano de obra y de la tecnología, los procesos de poscosecha, los costos del transporte, por condiciones climáticas; y también por la protección brindada a su producción, como ocurre con los cereales y los lácteos, entre otros, en los países de la Unión Europea o los Estados Unidos.

Al iniciarse la aplicación de las políticas aperturistas en Colombia a comienzos del decenio de

1990, se argumentó a su favor el impacto que habían tenido los niveles de protección asignados a la agricultura sobre su baja competitividad, traducidos en aranceles, transferencias y subsidios. No obstante, el análisis del destino final de estos beneficios no fue la masificación de tecnologías accesibles, o la reducción de las tasas de interés o de la renta del suelo. Estos subsidios y transferencias se desviaron hacia otro tipo de inversiones (especulación financiera, bienes urbanos, etc.) y la agricultura, salvo algunos renglones, mantuvo bajas condiciones de competitividad en términos de costos, precios, volúmenes y calidades.

En la baja competitividad de la producción nacional en términos de costos y calidades inciden las elevadas tasas de interés, los costos de los insumos (agroquímicos comercializados con patentes de multinacionales) y la renta del suelo, calculada conservadoramente en un 11%, ampliada por efectos del «narcolatifundio», el cual, según algunos cálculos, ya para mediados de los años noventa extendía su dominio al 7 u 8% del total de las tierras con potencial agrícola del país, estimadas en 40 millones de hectáreas.

Hay que señalar, por otra parte, que el desarrollo de varios cultivos, en especial los transitorios, se debe más al aislamiento, segmentación y protección de los mercados que a las condiciones agroecológicas de nuestras zonas de producción. En efecto, la localización tropical de Colombia no favorece el desarrollo de plantas originadas en las zonas templadas del planeta y las ventajas climáticas de la localización ecuatorial para la biodiversidad, son, al mismo tiempo, desventajas para los cultivos traídos de Europa.

La competitividad de la producción agropecuaria colombiana también resulta afectada por los subsidios asignados por otros países a determinados productos agropecuarios considerados como estratégicos. Como resultado de este juego

de condiciones algunos cultivos, principalmente los transitorios, muestran tendencias regresivas en área cultivada, volúmenes producidos y comercializados y participación en el producto agropecuario; en tanto que otros, de ciclo largo, evidencian un fortalecimiento.

En esta situación de la oferta agrícola ha incidido la persistencia de las condiciones de la producción y de la comercialización, así como también de los mercados: altos costos de la tierra, del capital y de la tecnología con sus efectos en los costos de la mano de obra, elevados precios de los fletes y de la intermediación, todo ello dentro de una economía cuya distribución del ingreso ha generado mercados estrechos, que no jalonan la oferta. Adicionalmente, los recursos asignados a través de las políticas subsectoriales (crédito, asistencia técnica, comercialización) resultaron insuficientes o no fueron adecuadamente aplicados.

Como se ha señalado, la renta del suelo y su comportamiento se reflejan directamente en los costos de la producción. La tendencia dominante de la propiedad territorial rural en Colombia continúa apuntando hacia su concentración, evidenciada en un coeficiente de Gini superior al 0.83; de otra parte, la espacialidad de la concentración de la propiedad se expresa con mayor fuerza en determinadas regiones, pero no únicamente en las tierras de mejor calidad. Al considerar los efectos de la tendencia hacia la concentración de la propiedad no sobra señalar que es precisamente en los departamentos en donde ocurre la mayor monopolización de la propiedad, en donde ocurren los mayores desplazamientos forzados de la población campesina, todo lo cual afecta además la producción de los bienes básicos, en la cual la agricultura campesina conserva una participación elevada, estimada entre el 35 y el 45% de la oferta.

*



Una calle de Iquitos.

A partir de estas condiciones fue que se proyectó la construcción de una utopía centrada en el logro de un propósito milenario: asegurar a cada persona el pan de cada día:

COLOMBIA SE ACERCA A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Para superar la vulnerabilidad alimentaria de una gran proporción de los colombianos ha sido necesario confrontar los resultados de la crisis desatada en la agricultura a través del diseño y aplicación de un conjunto de acciones que permitieran “asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos, conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso de los mismos a quienes los necesiten”.

De esta manera la edificación de un mercado orientado hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y el aseguramiento de la viabilidad de esta sociedad, hizo necesario abordar la construcción de una oferta mediante la reorganización de los sistemas de producción, el acceso físico y económico de los productores a los recursos y servicios (tierra, aguas, tecnología, infraestructuras) y la recuperación de las bases ecosistémicas de la sociedad y la producción. Por otra parte, se buscó acercar la oferta alimentaria a una demanda sustentada en las capacidades económicas, sociales y culturales de la población para acceder a ella, fundamentalmente gracias a la disponibilidad de empleo e ingresos, así como también en el fortalecimiento de los mercados locales y regionales.

La construcción de la oferta alimentaria ha requerido, a su vez, actuar de manera coherente y simultánea sobre dos frentes com-

plementarios, a saber: a) las condiciones internas de la producción y la comercialización; y b) las condiciones externas, básicamente las políticas internacionales de comercialización y producción de bienes de origen agrícola.

Construcción de la oferta alimentaria: sus condiciones internas y externas

Dentro de las condiciones internas fue necesario atender los problemas referidos al acceso a la tierra, el manejo de la oferta ambiental, la tecnología, la localización y organización de la producción, los insumos y el crédito, teniendo en cuenta las condiciones y calidades requeridas para los productos estratégicos en la seguridad alimentaria. Con respecto a las condiciones externas, las iniciativas se centraron en las definiciones en torno al comercio internacional.

Los problemas por resolver en el espacio de la generación de la oferta a partir de la producción se centraron en: ¿qué producir? ¿En dónde producirlo? ¿Cómo producirlo? Por otra parte, ha sido indispensable desarrollar la articulación de la economía colombiana con los mercados mundiales dentro de los términos impuestos por los acuerdos con la Organización Mundial del Comercio, circunstancias que generan condicionantes tanto para la colocación de la producción nacional en los mercados externos como para la competencia de esta misma producción en los mercados nacionales, con la oferta procedente de otros países.

La producción

Las decisiones sobre la producción en una economía profundamente fragmentada en términos de regiones y mercados, en don-

Una piragua viento en popa.



de las limitaciones del transporte y de la producción en general se añaden a la heterogeneidad espacial de las estructuras sociales, responden a muy diversas "señales" de los mercados: los internacionales, para todos los cuales existen y se han desarrollado sistemas de acceso especializados, así como los nacionales, regionales y locales. Las demandas generadas en ellos plantean diversas exigencias en calidad y volumen, pero en el caso de los mercados internos son particularmente relevantes, desde una doble perspectiva económica y política, sus relaciones con la distribución del ingreso.

Desde la perspectiva que ha orientado la política económica y agraria en particular, el principal propósito de la producción sectorial es la colocación de exportables en los mercados internacionales a fin de obtener las divisas necesarias para satisfacer las necesidades del desarrollo. Sin embargo, se ha señalado la existencia de condiciones tanto en los países desarrollados como en Colombia, que limitan estas posibilidades, las cuales se añaden a las consideraciones básicas de la política internacional que hacen de los abastecimientos alimentarios básicos una condición ineludible de la seguridad nacional, para priorizar la producción de estos bienes y no hacer depender su disponibilidad del acceso a los mercados internacionales.

En consecuencia, el qué producir está definido, en primera instancia, por la necesidad de satisfacer las **demandas alimentarias básicas** de la población, en particular de los sectores de menores ingresos. Esta tarea ha comenzado a resolverse a partir de la producción de los volúmenes requeridos de bienes básicos para atender y complementar la "canasta alimentaria" según su composición regional, a partir de la información disponible sobre la población, las áreas potenciales para la producción, los volúmenes, requerimientos técnicos (condiciones de los suelos, infraestructuras, incluyendo riego, tecnologías aplicadas, disponibles y requerimientos de investigación).

Por otra parte, la producción primaria ("en finca") viene complementándose con los encadenamientos industriales para su procesamiento y transformación (sistemas agroindustriales o "cadenas productivas"). En su diseño y localización, establecidos a partir de consensos entre el Estado, los productores, incluyendo los industriales, y los consumidores, se han tenido en cuenta las áreas de producción, la participación de la población local y la ubicación de los mercados.

En esta perspectiva, se ha fortalecido la organización para la producción mejorando la capacidad de la economía campesina, productora de no menos del 40% de los bie-

nes de origen agrícola, ampliando su disponibilidad de tierras con medidas redistributivas –en donde ha sido necesario–, de riego, vías y electrificación, créditos y asistencia técnica, facilitando la reestructuración de las pequeñas unidades y evitando su fragmentación.

Esta reorganización productiva ha buscado la complementación de la producción campesina con la de las medianas y grandes unidades, de acuerdo con su capacidad y ventajas para atender la demanda, facilitando la agregación de la oferta mediante la organización de los productores, el establecimiento de procesos de transformación en finca y localidades, así como la organización de la distribución de los bienes producidos a través de la coordinación entre las organizaciones de productores y las de consumidores (asociaciones, cooperativas) en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria.

Estos logros han sido posibles en gran parte gracias a la presencia de las organizaciones de los productores campesinos y de los consumidores en la negociación de los precios y utilidades, los cuales en el pasado solamente habían beneficiado a los sectores de mayor poder económico y político dentro de los sistemas de producción y consumo.

Localización de la producción

Los esfuerzos por garantizar la oferta de los bienes necesarios para la seguridad alimentaria han logrado aplicarse en los espacios concretos de la producción y de la realización de la misma. Para alcanzar este propósito ha sido necesario tener en cuenta no solamente en dónde se obtiene la producción sino también la conveniencia de esta localización, desde el punto de vista de la ubicación de la población y de la vocación de esos ecosistemas para tales desarrollos productivos, lo cual ha implicado a su vez inducir cambios en el sistema de asentamientos en términos de la distribución espacial de la población, la distribución campo-ciudad de los recursos fiscales y la asignación efectiva de usos de los espacios según sus vocaciones.

Se ha tratado entonces de fortalecer la organización de la producción de bienes agrícolas básicos en espacios aledaños a los centros de consumo, propiciando y afianzando el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios. De esta manera se han abierto perspectivas de agregación de valor en finca y en localidad y por tanto de generación de empleo, encadenamientos que facilitan la descongestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la

revaloración económica, social y política de la vida rural.

La localización de la producción está definida, igualmente, en términos de las regiones que ofrecen las condiciones más adecuadas pero ha sido necesario garantizar que las tierras se destinen efectivamente a cubrir las necesidades establecidas. Este ha sido un primer criterio de la reorganización espacial del país, en la que se ha definido, de acuerdo con las vocaciones de los suelos, el uso que se les ha asignado, estableciendo de manera cierta este destino, mediante la verificación y la aplicación de medidas de control que contemplan cargas fiscales y medidas expropiatorias causadas por el uso inapropiado de los suelos y otros recursos.

Junto con este ejercicio se han definido los tipos de empresas (grandes y medianas, unidades campesinas, etc.) más adecuadas para el desarrollo de los distintos tipos de cultivos, dentro de una política de acuerdos, apoyos en asistencia técnica, créditos, así como las medidas impositivas y expropiatorias mencionadas, lo cual forma parte de una reorganización rural y agraria.

Las bases ambientales de la producción: su restauración y preservación

Colombia cuenta con un conjunto de recursos renovables y no renovables capaz de generar una adecuada calidad de vida a su población actual y a generaciones venideras por determinar, dependiendo de las condiciones técnicas, económicas y políticas en las que se realice su aprovechamiento. Es el caso específico de los suelos, las aguas y los bosques, cuya perdurabilidad está relacionada directamente con la apropiación y uso de los territorios y dentro de ellos de los sistemas ecológicos como los páramos, productores de agua por excelencia, los piedemontes, que permiten los intercambios biológicos entre los diferentes pisos térmicos, etc.

Como resultado de la complejidad geográfica, topográfica y climática del país, de la capacidad de resistencia de sus comunidades campesinas, indígenas y negras, y de algunas definiciones técnicas, se ha

construido en el país una tradición prolongada en la definición de jurisdicciones especiales de protección étnica y ambiental, iniciada con los resguardos indígenas, los parques naturales y las reservas forestales, y ampliada posteriormente con los santuarios de flora y fauna y con los territorios de las comunidades afrocolombianas, entre otras.

No obstante lo anterior, el desarrollo de estos sistemas entró en contradicción con las realidades impuestas por las formas de apropiación del territorio, en particular con la expansión del latifundio y el control territorial de recursos estratégicos (petróleo, oro y otros recursos no renovables, etc.). Como consecuencia, gran parte de los parques naturales se habían convertido en escenario de la expansión de las colonizaciones, de ampliación de praderas y barbechos, plantaciones de distinta magnitud de cultivos proscritos y, en general, conflictos por su control.

La localización de las jurisdicciones especiales ha obedecido al reclamo de las comunidades, en el caso de los resguardos y territorios comunitarios, así como a los requerimientos de conservación de los ecosistemas estratégicos, como (bosques y páramos) indispensables para la preservación de las aguas, flora y fauna.

La protección y restauración de ecosistemas estratégicos, como los páramos o los piedemontes, es un factor central para la preservación de las bases productivas de la sociedad. En esa medida, las orientaciones para la reorganización del territorio y los acuerdos generales y específicos, de nivel nacional, regional y local, para este efecto, contemplan la definición, establecimiento efectivo y restauración, cuando ha sido el caso de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación, así como los procedimientos a seguir con las poblaciones localizadas en ellas o en sus vecindades, en términos de manejo de los recursos y eventuales reasentamientos.

A este respecto es necesario tener en cuenta que la viabilidad de las áreas protegidas depende en gran medida del reparto agrario en el interior de la fronte-



Caza del cóndor (Calacali)

ra: no es factible contar con un sistema efectivo de áreas protegidas en presencia de un patrón de creciente concentración de la propiedad y exclusión del acceso a la misma de los sectores más débiles del campo. La sociedad gana el derecho a tener áreas protegidas en la medida en que garantice el acceso a la tierra a quienes obtienen su subsistencia de ella.

Una reforma rural y agraria para la reorganización de los espacios de la agricultura

La política agraria y sus instrumentos, entre ellos la reforma agraria, se han orientado hacia el objetivo de configurar un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas urbano-rurales más equilibrado e inclusivo, y haciendo del ordenamiento territorial orientado hacia la racionalización de la ocupación del espacio un instrumento central.

Esta perspectiva ha permitido la recuperación de ecosistemas frágiles, anteriormente ocupados en condiciones de precariedad social y ambiental, ofreciendo a quienes los ocupaban espacios atractivos para su desarrollo económico y social, renunciando definitivamente a su expulsión violenta, lo cual se había convertido en dinamizador de severos conflictos y no en la solución para ninguno de ellos.

A partir de estos criterios se puso en marcha una política de reforma agraria como **política de tierras y agricultura** orientada a reorganizar el uso y la ocupación de los espacios rurales, para lograr el bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida, en general.

En términos específicos esta política se orientó a construir el equilibrio entre los espacios rurales y los asentamientos urbanos en términos de satisfacción mutua de las demandas de bienes y servicios y localización de la población; incrementar la generación de empleo e ingresos en los espacios rurales a través de la densificación de procesos de transformación (agregación de valor) en finca y localidad, de bienes para los mercados locales, regionales, nacional y para la exportación, y garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales.

Esta política se ha realizado desde los niveles municipales y regionales para construir sistemas regionalizados para la producción, la transformación y distribución de bienes de origen agrícola, pecuario y forestal, en donde predominan las medianas explotaciones en disposición de las superficies más adecuadas para la producción, de acuerdo con las condiciones locales y las necesidades técnicas de los renglones a los cuales

estén dedicadas. Dentro de estos sistemas se ha eliminado el latifundio y se ha reestructurado la pequeña propiedad ampliando su disponibilidad de tierras, facilitando la restauración de los ecosistemas degradados y la ampliación de los bosques y áreas protegidas.

La construcción de esta organización para la producción ha tenido en cuenta las demandas locales y regionales de tierras, buscando garantizar el acceso a las mismas de los pequeños productores sin tierra o con dotaciones insuficientes para desarrollar niveles de producción que les garanticen los ingresos adecuados para lograr una calidad de vida digna. Esta organización se ha construido teniendo en cuenta la vocación de los suelos, la potencialidad de los ecosistemas, la preservación de los parques naturales y demás áreas protegidas, e incorporarán los acuerdos necesarios para respetar los territorios de las comunidades afroamericanas, indígenas y raizales.

El Estado ha logrado asignar los recursos requeridos para la organización, dotación y desarrollo de estas estructuras para la producción dentro de planes plurianuales que comprenden el desarrollo de las infraestructuras complementarias y demás dotaciones requeridas, y se han realizado dentro de una priorización que tiene en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población, la presencia de los núcleos de mayor perturbación (latifundios), los mayores potenciales productivos de acuerdo con los objetivos de la seguridad alimentaria y la urgencia de restauración de ecosistemas estratégicos degradados.

De acuerdo con la perspectiva del "ordenamiento territorial ambiental", la aplicación de esta política de reforma agraria en la reorganización espacial de la producción y los asentamientos comprende la identificación y diferenciación de los territorios, previendo la aplicación de políticas diferenciadas: intensificación de unos asentamientos, desestímulo a otros, inducción de tipos de producción, etc.

Esta organización para la producción y el fortalecimiento de la vida rural ha sido construida de manera descentralizada y por las comunidades locales, con apoyo técnico y económico fundamental pero no exclusivamente estatal.

El Estado, en desarrollo de una política efectiva de reforma del campo y la agricultura, está siendo coherente en las definiciones estratégicas nacionales sobre destinación de las regiones y ecosistemas, políticas de asentamientos humanos y fronteras, como propósitos de la sociedad y del Estado de corto, mediano y largo plazo. Su base cierta es la voluntad de preser-

vacación y desarrollo de la nacionalidad y de su patrimonio ecológico, sostenible sobre las bases de la convivencia y el respeto mutuo entre quienes la componen y entre ella y su entorno natural.

Organización de la producción

La organización de la producción ha requerido de una aproximación regionalizada capaz de tener en cuenta las vocaciones, aptitudes y requerimientos técnicos de los suelos, con miras a garantizar producciones sostenibles incorporando, además, procedimientos para la protección de los ecosistemas (suelos, bosques y aguas), así como la dotación y mantenimiento de infraestructuras (de protección de cuencas y microcuencas, riego, etc.).

Los apoyos indispensables para estos procesos son los que siempre se han previsto y hasta ahora se han posibilitado: acceso a la tierra para los productores eliminando su acaparamiento, la dotación de créditos para la producción y comercialización, dotación de tecnologías adecuadas e infraestructura. A este respecto la organización institucional ha logrado incorporar las experiencias previas, para cumplir sus objetivos, flexibilizando su estructura a las condiciones regionales e incorporando la vigilancia oportuna y eficaz de los productores.

Por otra parte, en la reorganización de la producción el replanteamiento de las condiciones técnicas ha cumplido un papel estratégico. Dados los efectos negativos que generaron prácticas extendidas e inadecuadas en el manejo de suelos así como las tecnologías intensivas en agroquímicos, ha surgido la búsqueda de tecnologías alternativas encaminadas a encontrar formas de desarrollo de la agricultura capaces de atender las demandas de los mercados con menores riesgos para la salud de las personas y para los recursos naturales (agua, suelos, biodiversidad), que se condensan en las propuestas de agriculturas sostenibles o ambientales.

En Colombia estas iniciativas han alcanzado distintos desarrollos, tanto en el ajuste de técnicas y tecnologías como en el de las organizaciones que las sustentan; no obstante, los efectos económicos y ambientales del modelo dominante venían restringiendo las posibilidades de expansión de las propuestas alternativas. De una parte, destruyendo los recursos naturales y, de otra, atando la financiación de la agricultura generalmente a las tecnologías de la "revolución verde", a través de los créditos ofrecidos por las casas distribuidoras de insumos a los productores y de la asistencia técnica oficial.

La fragmentación de la oferta de tecnologías alternativas para la agricultura le restó

viabilidad económica y ambiental, por lo que se hizo necesario impulsarla como **política de Estado**, sustentando su desarrollo e implantación en la definición, financiación y realización de planes de investigación, ajuste, transferencia y generalización regionalizados, en coordinación con las organizaciones de productores y consumidores.

Esta política está enmarcada dentro de los propósitos constitucionales de alcanzar un desarrollo sostenible y orientada hacia la protección y rehabilitación de los recursos naturales como base de la vida económica y social de la nación. A su vez, los planes y proyectos de producción propuestos a partir de esta política, concertados entre el Estado y los productores, han tenido en cuenta las ventajas y beneficios en términos de protección de los suelos contra la erosión, la exposición solar y la contaminación ambiental, reducción de la contaminación de las aguas, etc., derivadas de la utilización de tecnologías alternativas como la labranza mínima, la utilización de abonos orgánicos y el control biológico de plagas, así como también sus desventajas en términos de reducción de rendimientos de los cultivos con respecto a los alcanzados con tecnologías de la "revolución verde".

Las condiciones externas: la agricultura del país frente al comercio internacional

Colombia ha pasado de una prolongada aplicación de políticas proteccionistas, que beneficiaron la construcción de cadenas agroindustriales como fueron los textiles y las oleaginosas, o desarrollos agroexportadores, como fue el caso del café, a ajustar una opción propia en la que se ha combinado la exposición a los mercados para aquellos renglones que no requieren protección y la defensa de aquellos renglones que, por consideraciones políticas, económicas y sociales, sí la deben recibir. En el caso de la agricultura, se trata de aquellos que sustentan la economía campesina y los sectores con mayor capacidad de generación de empleo y más amplias posibilidades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

En este punto fue necesario considerar muy cuidadosamente algunas iniciativas planteadas como alternativas, como son los "mercados verdes" o los productos "gourmet", los cuales se han logrado ubicar en determinados nichos de la demanda internacional de altos ingresos, como componentes complementarios del desarrollo rural o agrícola. Gracias a la investigación y la asistencia técnica a los productores se ha logrado incrementar la producción y la productividad en varios de estos renglones, lo cual les permiten constituirse gradualmente en una opción económica efectiva.



Desde esta perspectiva se hizo necesario un replanteamiento de las políticas de ayuda a Colombia para la superación de la producción de psicotrópicos. Se trató, en lo fundamental, de canalizar tales recursos hacia la operación de acuerdos comerciales que permitieran la protección de los productos estratégicos para la seguridad alimentaria y la exportación en condiciones de favorabilidad de bienes de origen agropecuario y forestal relevantes para el desarrollo de las regiones predominantemente rurales.

Esta orientación para el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y agrarios, guiada por el interés nacional de crear condiciones de desarrollo y convivencia pacífica, no constituyó una propuesta de protección a ultranza de sectores no sostenibles en términos sociales, económicos y ambientales, como era el caso de renglones productivos soportados en la concentración excluyente de la propiedad territorial y en tecnologías depredatorias, como lo era la ganadería extensiva, las explotaciones agrícolas desarrolladas con tecnologías intensivas en utilización de agroquímicos, o la extracción no sostenible de recursos renovables y no renovables.

Construcción de la demanda a través de la generación de empleo e ingresos

La reorganización de la agricultura en los términos que viene ocurriendo ha posibilitado el fortalecimiento de sistemas de producción en los que participan las pequeñas, medianas y grandes unidades, de acuerdo con sus ventajas y posibilidades, lo cual permite intensificar la ocupación productiva de la población articulada a ellas como productores directos o asalariados. A su vez, la organización de la producción ha logrado incorporar procesos de transformación en finca y en localidad: manejo poscosecha en términos de selección, empaque y transformación, establecidos con base en procesos de capacitación, dotación de infraestructuras y contratos de suministro a los niveles más avanzados de las cadenas, hasta alcanzar la distribución final.

Estos procesos han sido viables en la medida en que han resultado de la concertación entre el Estado y los productores en torno a la búsqueda de la satisfacción de la deman-

da en términos de volúmenes, precios y calidades, simetría en la remuneración para los distintos agentes y generación racional de empleo en los distintos eslabones de la cadena de producción y distribución.

Al traducir estas orientaciones en la geografía nacional ha sido necesario tener en cuenta la configuración socioeconómica de las regiones y sus relaciones históricas con los procesos migratorios, que ocurrían en la forma que se sintetiza a continuación.

De acuerdo con este análisis, las migraciones internas en el país ocurrían de manera preferencial dentro de las grandes regiones en las cuales se habían configurado áreas expulsoras, constituidas en particular por las áreas de minifundio, y áreas de "atracción" (núcleos urbanos y frentes de colonización). En éstas, dadas las características de la economía nacional (fragilidad de la industrialización e informalización del empleo), no se estabilizaba la población y parte de ella debía orientarse hacia las áreas de frontera, para insertarse en las actividades económicas que se desarrollaban en ellas de manera cíclica: minería, incluyendo extracción de petróleo, cultivos para la producción de psicoactivos, etc.

Teniendo en cuenta estas tendencias y dentro de las definiciones centrales del ordenamiento territorial ambiental para el país, vale decir, prioridades ya establecidas y nuevas medidas indispensables de protección y restauración de ecosistemas y recursos estratégicos (páramos, bosques, agua, parques y reservas forestales), el Estado cuenta con la fuerza y las capacidades políticas necesarias para aplicar, junto con los productores y las comunidades en general, estrategias de reorganización de la agricultura.

Esta reorganización del sector ha puesto especial énfasis en la recomposición del minifundio mediante la afectación de áreas colindantes, asociación de parcelas y medidas que impidan su fraccionamiento, acuerdos para la producción y preservación ambiental con las comunidades afrocolombianas e indígenas, racionalización de las cadenas productivas y establecimiento de procesos de agregación de valor en finca y localidad, generación de empleo e ingresos, fortalecimiento de mercados locales y regionales y estabilización de asentamientos en las áreas rurales.

Estas políticas han comenzado a lograr los efectos buscados gracias a que el país cuenta con *procesos eficaces y masivos de formación, capacitación e información de la población, acordes con las perspectivas de su desenvolvimiento técnico-científico, económico y político*. Conviene destacar que estos procesos han servido para fortalecer la identidad y la valoración de los recursos y perspectivas del país dentro del contexto internacional, dotar de bases científicas, técnicas y destrezas para cada uno de los campos estratégicos de nuestro desarrollo.

Estabilización de la población y de la frontera agraria

Uno de los resultados más críticos de la expansión del conflicto armado fue el desplazamiento forzado de poblaciones, básicamente rurales, motivado por la búsqueda del control de tierras para grandes proyectos mineros, agroextractivos o de infraestructura, para fines especulativos o propósitos estratégico-militares. Este factor coincidió con la tendencia hacia la concentración de la propiedad rural, profundamente arraigada en las relaciones políticas y económicas del país y que iba en contravía de las condiciones que han favorecido el desarrollo económico y social en otros países.

Los desplazamientos forzados aceleraron procesos migratorios que venían ocurriendo en el país por decenios, obligando a estas poblaciones rurales a relocalizarse en zonas urbanas o en otras áreas rurales (colonizaciones) carentes de condiciones de sostenibilidad, lo cual se tradujo en el empobrecimiento de un mayor número de colombianos y en la pérdida de viabilidad de la nación.

Distintos estudios demostraron la relación existente entre las formas de apropiación de la tierra, las estructuras regionales de la producción, las formas de ocupación del territorio, las migraciones y su aceleración durante las fases más agudas del conflicto armado.

Ha sido necesario tener en cuenta estas relaciones e interdependencias para afianzar a las poblaciones en sus espacios, mejorar sus condiciones y calidad de vida, racionalizar el uso de los recursos naturales, incluyendo la tierra, y hacer eficiente la asignación de los recursos públicos.

Una nueva política de asentamientos

La política para los asentamientos humanos actualmente en marcha contempla, de

una parte, un programa para lograr la distribución espacial más adecuada de la población, orientada a adecuar su ubicación a la disposición y vocación de los suelos y demás recursos naturales. Estos propósitos están sustentados en el mejoramiento de los sistemas de producción y comercialización, la generación de empleo productivo, la dotación y racionalización de infraestructura y servicios públicos.

De otra parte, la sociedad colombiana y su Estado han asumido las implicaciones políticas y económicas que conlleva un ordenamiento social territorial orientado a asignar a la tierra los usos que le correspondan y a orientar el establecimiento y organización de los asentamientos humanos con criterios de sostenibilidad ambiental, política y económica. Dentro de estas implicaciones se ubican el diseño, financiación y aplicación de instrumentos para el registro catastral y los gravámenes prediales, incentivos positivos y negativos para la localización y desarrollo de proyectos urbanísticos, industriales, agroindustriales y turísticos.

Adicionalmente hay que señalar que la gradual superación del conflicto armado que avanza en el país ha posibilitado importantes ajustes en el sector agrario, generando además nuevas posibilidades para la sociedad colombiana como son las que se derivan de la rápida internacionalización de un proceso en el cual el campo comienza a ser particularmente relevante.

Dentro de esta perspectiva, es necesario reconocer que el proceso de formación de nuestros asentamientos humanos ha configurado patrones que no pueden modificarse de manera súbita. Una política de asentamientos, como la que actualmente comienza a modificar las estructuras existentes, implica generar atractivos para ocupar los espacios más adecuados para los asentamientos, disminuir la presión sobre las zonas de riesgo y las que deben ser objeto de recuperación, modificar los patrones de uso extensivo para privilegiar aprovechamientos intensivos y sostenibles, etc., todo ello con el apoyo del acceso a servicios y mercados como atractivos de los nuevos patrones de asentamiento.

Una faceta dominante en esta sociedad es su creciente equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo y, en términos más específicos, el afianzamiento de la vida rural como base de un equilibrio efectivo en las relaciones campo-ciudad y condición de la viabilidad de la sociedad colombiana.