

Departamento Nacional de Planeación- Seminarios de Economía y Desarrollo

Relatoría analítica del seminario, “El papel clave de la pequeña agricultura en Colombia” (23 de marzo de 2023).

Hernando Gómez Buendía

Para qué sirve esta relatoría

Al relanzar los seminarios de Economía y Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación se ha propuesto aprovechar su capacidad de convocatoria para aportar los mejores saberes académicos a la conversación pública sobre temas de interés prioritario para el desarrollo nacional. Se trata de diálogos serenos, pluralistas y abiertos a la participación de la ciudadanía, donde los especialistas invitados presentan sus puntos de vista y responden a las inquietudes de la audiencia presencial o virtual.

Dada la diversidad de los públicos y las personas que en el futuro accederán a la versión grabada del encuentro, en esta breve relatoría se sugieren algunos elementos para contextualizar y facilitar la apropiación del material presentado durante el seminario. La intención es entonces resumir las principales ideas presentadas y ayudar a poner en perspectiva el tema especializado que presentan los expertos, sugerir implicaciones o interrogantes adicionales que puedan ser de interés para otros públicos.

La relatoría quiere ser un insumo pedagógico que podría leerse con provecho antes o después de escuchar la grabación, pero que en modo alguno pretende ni podría reemplazarla; son comentarios “a mano alzada” que en este corto espacio no se pueden sustentar con el rigor que es usual en la academia.

El argumento del profesor Berry

El segundo seminario de Economía y Desarrollo fue un homenaje y una oportunidad para escuchar la exposición magistral del doctor Albert Berry sobre el lugar y el potencial de la pequeña agricultura en el desarrollo económico y social de Colombia. Albert Berry es Ph.D. en Economía de la Universidad de Princeton, profesor en las universidades de Yale, Western Ontario, de Toronto, Nacional de Colombia, de los Andes y del Rosario, autor de numerosos libros y artículos sobre desarrollo agropecuario, distribución del ingreso, informalidad rural y urbana, asesor de organismos internacionales y miembro de asociaciones científicas, que lleva muchos años estudiando a Colombia.

Con la claridad y la sabiduría que sólo pueden dar su sencillez personal, el paso de los años y el conocimiento de muchos países, el doctor Berry desarrolló la idea de que apoyar la pequeña agricultura es el camino para lograr el crecimiento acelerado de la economía, la reducción de la

pobreza y la igualdad social en Colombia. No pretendo reemplazar la sabia y grata exposición del profesor, pero parece útil formalizar y resumir el argumento que lo llevó a esta conclusión:

1. El punto de partida o la premisa del profesor Berry se conoce como la hipótesis “de relación inversa”, según la cual la productividad de la tierra es inversamente proporcional al tamaño del fundo, es decir, que el producto por hectárea de una unidad de explotación pequeña es mayor que el de otra finca de mayor tamaño.

2. La agricultura colombiana ha perdido peso dentro del PIB, pero —contrariamente a lo que suele pensarse—, esto no implica que el sector rural haya perdido importancia.

3. Lo primero que llama la atención al estudiar los censos agropecuarios de Colombia es la elevada concentración de la tenencia de la tierra, muy por encima de Canadá, Europa Occidental o el Sudeste asiático (ilustro así este punto: según el Censo Agropecuario de 2014, el 1% de los propietarios concentraba el 81% del área total ¹). Lo segundo que llama la atención es el grado en que se cumple la relación inversa, porque el pequeño fundo produce en promedio unas cuatro veces más que una gran explotación.

4. La desigualdad en la tenencia de la tierra se traduce en desigualdad educativa y de otras índoles, así que la gran desigualdad de Colombia (uno de los Gini más altos del mundo²) se debe sobre todo a la desigualdad en la tenencia de la tierra. Esta desigualdad viene desde la Colonia y tiende a auto reforzarse, así que cada vez es más difícil de enfrentar.

5. La mayor parte del ingreso que produce un fundo grande beneficia al 50% más rico de la población colombiana, y la mayor parte del ingreso que produce la pequeña explotación beneficia al 50% más pobre; de este modo los pobres reciben de la pequeña agricultura unas diez veces más ingreso que el que reciben de la gran explotación. Dicho de otra manera: el desarrollo basado en la pequeña agricultura disminuye la desigualdad social.

6. En este punto entramos en las comparaciones internacionales: (a) Después de la II Guerra Mundial, Japón, Corea del Sur y Taiwán redistribuyeron la tierra en parcelas de menos de tres hectáreas; ¿Resultado? los tres milagros económicos y sociales del siglo XX, los únicos países que lograron un crecimiento *acelerado e igualitario* (en Taiwán, el ingreso per cápita del pequeño campesino aumentó al 6% anual durante veinte años; en Colombia el aumento fue del 1% por año). (b) En la creencia de que en la agricultura existen economías de escala, Mao Tse Tung ensayó en China las grandes explotaciones regidas por el Estado y tuvo “avances modestos”; Deng Xiao Ping devolvió la gestión al pequeño campesino, y se produjo un salto que llevaría a sacar más de 400 millones de personas de la pobreza³). Conclusión: la pequeña agricultura es *el único* modelo que ha tenido éxito económico y social en las últimas décadas.

7. ¿Cuáles entonces son las opciones de Colombia para tener un crecimiento acelerado que elimine la pobreza? El profesor Berry distingue tres sectores: la pequeña agricultura, que ocupa cerca del 20% de la población ocupada; el sector formal, con el 35% del empleo, y el sector informal no agropecuario, con el restante 45%. Pues bien: (a) El sector formal crece muy lentamente y tardaría “entre 50 y 100 años” para eliminar la pobreza; (b) No sabemos muy bien cómo funciona el sector informal, pero es difícil imaginarlo como motor del crecimiento igualitario. (c) En cambio, sí sabemos cómo potenciar la pequeña agricultura (el doctor Berry solo aludió aquí a la difusión de

innovaciones, anotando que una tesis de grado de su alumno en Perú había encontrado que los padres ya viejos que permanecen en el campo aprenden de los hijos que viven en la ciudad).

8. Si la evidencia empírica e histórica es tan fuerte, ¿por qué hay tanta resistencia a admitir que la pequeña agricultura es *el único* camino hacia el desarrollo igualitario? Hay por supuesto resistencias políticas, pero ante todo hay resistencia intelectual; esto se debe a que la mayoría de la gente “piensa lo que quiere pensar”, o no le cabe en la cabeza que el pequeño campesino sea el protagonista del desarrollo nacional.

9. Dijo por último el profesor Berry que cada forma concreta de pequeña agricultura debe ser estudiada para poder adoptar las medidas adecuadas, y que debemos aprender de los pequeños campesinos; ellos saben dónde les aprieta el zapato (el colombianismo es mío, pero el profesor Berry es colombiano por escogencia).

Intervenciones de los panelistas

Bajo la moderación del doctor Germán Sánchez, asesor del DNP, la doctora Angela María Penagos, presidenta de Finagro, anotó que (1) Colombia sigue siendo un país rural (si la ruralidad se entiende como un modo de vida⁴); (2) El ingreso de los campesinos es una tercera parte del de quienes viven en las ciudades; (3) Gran parte de la pequeña agricultura se encuentra en tierras menos fértiles debido a que el Estado ha repartido baldíos en la periferia en vez de hacer reforma agraria en las mejores tierras ; (4) El desarrollo de la pequeña agricultura está limitado por la poca capacidad de innovación, la escasez de crédito transformador y la política de subsidios sociales en vez de provisión de bienes públicos; (5) A estos retos se agrega hoy la exigencia de un desarrollo sostenible, y (6) Del otro lado, tenemos en Colombia el potencial de los sistemas agroalimentarios (básicamente: cadenas de valor en entornos regionales).

El doctor Darío Fajardo, viceministro de Agricultura, extendió el argumento del profesor Berry a los problemas de violencia y narcotráfico. En apretada síntesis histórica, sostuvo que la desigual tenencia de la tierra ha sido la raíz de la violencia en Colombia; el avance que significó la Ley 135 de 1961 fue interrumpido por el Pacto de Chicoral (1972); el consiguiente aumento de poblaciones excluidas propició el narcotráfico; la guerra contra la droga en Estados Unidos fue en realidad contra los jóvenes que se oponían a la guerra de Vietnam; en Colombia las fumigaciones aumentaron la eficiencia de las siembras, y nuestro país se volvió funcional para la derecha de Estados Unidos. El haber abortado la reforma agraria y la apertura neoliberal de los 90s también nos hicieron perder la autosuficiencia alimentaria que tuvimos hasta los 80, y el efecto se vio con claridad durante la pandemia de Covid-19. Por todo eso el gobierno del presidente Petro está empeñado en cumplir el punto 1 del Acuerdo de la Habana sobre Reforma Rural Integral.

El doctor Enrique López, por su parte, recordó la trayectoria y los muchos aportes del profesor Berry al estudio y al diseño de las políticas para el sector agropecuario en las últimas décadas; las suyas fueron palabras de homenaje y recuerdo de colegas, libros, Censos, Misiones agropecuarias e iniciativas que se quedaron a medio camino, como la Ley 135, el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) o la extensión tecnológica del Instituto Colombiano de Agricultura (ICA). El balance de estas iniciativas, según dijo el doctor López, es la “triste historia del campo colombiano”.

El doctor Diego Mora, Oficial de Programas de la FAO, tuvo unos minutos para añadir que la mayor pobreza de Caribe colombiano esta asociada con la menor presencia de la pequeña agricultura, porque además los hacendados no reinvierten en la zona (como sí suelen hacerlo los pequeños

propietarios), y para elaborar un poco más la idea de aprovechar los circuitos agroalimentarios en este “país de ciudades”.

A manera de cierre, el profesor Berry destacó el momento reformista que vivimos como una oportunidad para relanzar la pequeña agricultura colombiana; recordó que la ciencia económica piensa en función de costo-beneficio y no en maximalismos; subrayó la importancia de que sociólogos y antropólogos nos ayuden a entender la cultura del pequeño agricultor, y advirtió que “la suerte” tiene un lugar en la historia: Estados Unidos vio con buenos ojos las reformas agrarias en el sudeste asiático, pero en Colombia se ha limitado a perseguir la droga.

Elementos de contextualización

El argumento del profesor Berry es fruto de investigaciones acumuladas durante años y sometidas al juicio de sus pares académicos, de modo que esta nota no es lugar para evaluar sus alcances y eventuales limitaciones con tan siquiera un mínimo de rigor.

Como tal vez es propio de un acto de homenaje, la doctora Penagos y los doctores Sánchez, Fajardo, López y Mora expresaron su acuerdo con la tesis del profesor Berry, y en cada caso exploraron o propusieron alcances e implicaciones consonantes con la idea de que la pequeña agricultura es clave para entender la situación de Colombia y apalancar el desarrollo económico y social del país. Me queda entonces la tarea menos grata de sugerir algunos puntos problemáticos en la argumentación del profesor Berry, con la única intención de alimentar el interés y la curiosidad de la lectora o el lector sobre un asunto que sin duda es crucial para Colombia.

De modo simplificado (y a riesgo de ignorar las sutilezas y matices que supone conversar sobre temas tan complejos), enunciaré algunas dudas u objeciones a partir del esquema que resumí más arriba. La estructura lógica del argumento de Berry consta de tres elementos: el supuesto de la relación inversa (punto 1 del esquema anterior); las lecciones de la experiencia internacional (punto 6), y el camino posible para Colombia (punto 7); a estos se suma el contrargumento sobre por qué la gente se resiste a aceptar su conclusión (punto 8).

—Comienzo por la hipótesis de la relación inversa, que por supuesto ha sido confirmada en numerosos estudios en el mundo. No todos los estudios, sin embargo, llegan a esa misma conclusión (algunos, por ejemplo, encuentran que la relación entre tamaño y productividad tiene la forma de una **U** o la de una **L**, en lugar de la relación inversa \backslash); en algunos cultivos, sobre todo de agricultura comercial, es innegable la existencia de economías de escala (lo cual iría en contravía de la hipótesis); más todavía, la relación inversa podría deberse a que el trabajo de la familia campesina tiene tan bajo costo de oportunidad que acaba siendo “explotado” por la pequeña unidad agrícola (caso en el cual la relación inversa no sería una virtud sino un pecado de la pequeña agricultura)⁵. En términos más generales, se diría que la productividad no depende sólo del tamaño de la explotación, sino de otros factores como la fertilidad del suelo, el tipo de cultivo, las condiciones climáticas, la tecnología, la disponibilidad de capital, la educación y experiencia de los trabajadores... Mi punto no es negar el supuesto o la premisa de partida del profesor Berry, sino apenas indicar que otros estudiosos no necesariamente comparten esa premisa.

—El segundo eslabón del argumento de Berry se refiere a las lecciones de la experiencia internacional. Los éxitos de Japón, Corea o Taiwán por supuesto han sido y son objeto de debate, pero hasta donde conozco la literatura diría que hay consenso en relación con los cambios en el manejo de la tierra y la modernización acelerada del sector rural. Donde podría haber menos

consenso es en la continuidad, el peso y el mecanismo causal que conectó esos cambios con el milagro económico y social subsiguiente; no faltan los historiadores que subrayan el aumento de las exportaciones manufactureras, la austeridad de la población, la inversión extranjera, las inversiones masivas en capital humano, la construcción de infraestructura, la cultura empresarial y laboral, la ubicación geográfica, las políticas fiscal y monetaria, las tensiones geopolíticas...En el caso de China, la colectivización forzada de Mao fue un fracaso porque destruyó los incentivos al trabajo y el milagro bajo Deng, otra vez, se habría debido a una combinación de diferentes factores⁶. Mi punto, dicho en breve, es que la pequeña agricultura no necesariamente fue el motor de estos casos exitosos.

—En lo que atañe a las opciones de Colombia, habría mucho por supuesto que decir sobre el aporte potencial de la industria, el petróleo, la vivienda, el turismo, la “economía naranja” u otros sectores distintos de la pequeña agricultura; pero aun aceptando el pesimismo del profesor Berry, queda el problema de que la inviabilidad de una opción no demuestra que otra opción sea viable: podría ser que tampoco sea viable, o que el camino mejor o menos malo sea algún tipo de estrategia multisectorial. A lo cual cabría añadir alguna duda sobre hasta dónde sabemos cómo potenciar la pequeña agricultura; también abunda la literatura sobre la materia, pero a efectos presentes valdrían dos anotaciones: la pequeña agricultura colombiana no tiene ventajas sino las desventajas estructurales que mencionó la doctora Penagos (¿por qué entonces apostarle al sector rezagado?), y la idea de que los hijos eduquen a sus padres suena un tanto ingenua (la difusión de innovaciones en el mundo campesino es muy difícil, y por supuesto el doctor Berry así lo ha dicho en sus libros).

En el lenguaje telegráfico que cabe en esta nota, el crítico del profesor Berry tal vez concluiría que: (1) La pequeña agricultura no necesariamente es más productiva que la grande; (2) Los éxitos de Asia no se debieron exclusiva o principalmente a la pequeña agricultura, y (3) La pequeña agricultura no es el motor adecuado del crecimiento igualitario en Colombia, peor todavía, la economía campesina no es parte de la solución sino parte del problema —y (4) La resistencia intelectual a la conclusión de Berry no se basa en prejuicios; se basa en numerosas evidencias—.

El resumen anterior es por demás caricaturesco, y el propio doctor Berry dialoga a fondo con estos y otros contraargumentos en sus muchos escritos. Mi punto es invitar a leer esos escritos y a ampliar la conversación sobre un asunto que sin ninguna duda es del más alto interés para Colombia.

Notas de pie

1. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014*. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Estad-sticas-Nacionales/Censo-Nacional-Agropecuario-CNA-/6pmq-2i7c>
2. World Bank Data Set. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>
3. Cifra tomada por mí del Banco Mundial, *Reducir la pobreza extrema en China* (mayo de 2020). Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/country/china/overview>
4. Tomo aquí la expresión del *Informe Nacional de Desarrollo Humano del 2011, Colombia rural, razones para la esperanza* (Bogotá: PNUD, 2011).
5. Para una breve revisión de la literatura, sugiero Harsh Aditya, “Inverse Relationship between Farm Size and Productivity”, disponible en <https://www.economicdiscussion.net/E>
6. Un prurito de académico me hace incluir un par de referencias: John Page (ed), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Nueva York: Oxford University Press, 1993), y Steven Ludwick, *The Chinese Agricultural Economy Under Mao and Deng* (Nueva York: Routledge, 2012), respectivamente.