

Agroindustria, economía campesina y movimiento indígena

Procelulosa en el Cauca

José María Rojas G.*

* Sociólogo, Profesor del Departamento de Sociología e investigador
del ODSE

1. Significado del proyecto agroindustrial para la actual y la futura política agraria nacional

Tal vez tengamos que comenzar por señalar que en relación al montaje de una planta industrial productora de celulosa de fibra larga a partir de una materia prima, el fique, producida a una escala de monocultivo por una considerable población de campesinos e indígenas, no se dispone en este caso, como si es lo usual en proyectos que implican importantes inversiones estatales, de una abundante literatura acerca de la factibilidad socioeconómica, técnica y financiera del proyecto. Hay, a nuestro juicio, dos determinaciones de esta situación:

- a) La inversión nacional no está atada a una determinada línea de crédito externo y la inversión internacional, que representa el grueso de la inversión total, es una donación;
- b) La planta tiene un carácter experimental y se inscribe en un proyecto piloto que permanece en un grado notable de indefinición.

Es en torno a esta segunda determinación que se centra la reflexión constitutiva de este primer capítulo. Intentaremos identificar las posibles causales que podrían explicar el por qué de esa indefinición y, de este modo, llamar la atención acerca de lo que está en juego para el futuro inmediato de la política agraria nacional.

Hay una primera cuestión que, tal vez por lo evidente, permanece en el nivel de los supuestos y no se ha incorporado al estado

actual de la reflexión sobre el montaje de la planta industrial. Se trata de que el proceso productivo fabril es inseparable del proceso productivo agrícola de la materia prima. Es la continuidad espacio-temporal de los dos procesos lo que determina el carácter agroindustrial de la planta y no el propósito, por lo demás loable, de contribuir al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los indígenas y campesinos productores de fique. La planta está diseñada para procesar pencas (hojas) de fique y, de modo similar a lo que ocurre con la caña de azúcar, debe contabilizarse en horas el tiempo que transcurre entre la operación de corte en el campo y la primera operación del proceso fabril (que es también de corte en nuestro caso). Ahora bien, qué ocurre cuando los agentes sociales de los procesos productivos industrial y agrícola son diferentes? Y, de modo específico, cuando la diferencia implica dos tipos de racionalidad económica? Cuando el proceso fabril tiene que ser rigurosamente empresarial y el proceso agrícola es "campesino", qué ocurre? La experiencia histórica evidencia que se establece una subordinación-adaptación de la masa de productores agrícolas a la unidad fabril de producción. La identidad social del o de los agentes que tienen la propiedad y el control de la unidad fabril va a determinar si el conjunto agroindustrial comporta o no una relación fundamental de dominación-subordinación.

En lo que respecta a la planta productora de celulosa los agentes sociales del capital invertido son entidades estatales y no empresarios privados. La cuestión a resolver es entonces si se va o no se va a operar en la lógica de un capitalismo de estado. Si lo primero, habría que hacer abstracción del carácter experimental de la planta y producir decisiones concluyentes en todos los *aspectos piloto* de la realidad agroindustrial del proyecto. Pero como el estado colombiano no tiene siquiera el monopolio de la economía sectorial en la cual se ubica la unidad fabril de producción, no puede producir decisiones de

1 Posiblemente sólo se dispone de dos documentos: el uno, proveniente de la Dirección General DRI-PAN del Ministerio de Agricultura y TECHNIPETROL, fechado en Bogotá el 4 de diciembre de 1986 y que contiene la "Propuesta de Diversificación Industrial de la Fibra de Fique" con el título de "Proyectos de una Planta Piloto para la Producción de 2.5 Tons/tumo de Pulpa Celulosa a partir de fique"; y el otro: el "Examen de la Factibilidad Técnica y Económica" de la "Planta Productora de Celulosa ubicada en Caldon (Cauca)" de Salgado Meléndez y Asociados para el FONDO DRI-COFIAGRO, marzo 1990.

planificación al respecto y, en consecuencia, los aspectos piloto o experimentales son a priori incontrolables. La experiencia ha demostrado que no basta una buena gestión empresarial para que una empresa industrial del Estado se pueda constituir en el fundamento empírico de un modelo de desarrollo o de una determinada política económica. Sin embargo, que el Estado asuma la gestión económica de una empresa industrial sólo tiene sentido en el marco de una política de desarrollo. Y es que el Estado es la institución política por excelencia. Entonces, cuando el Estado asume directamente la gestión de una empresa económica y no tiene el monopolio sectorial, regional o nacional de la economía del país, es porque no priman las consideraciones de rentabilidad económica de la empresa. Consideramos que el Estado colom-

el montaje de la planta productora de celulosa por el estado colombiano en la localidad de Caldon es inseparable de la delincación de un proyecto agroindustrial y, en tanto gestión económica de estado, no puede operar con la lógica de implementar un capitalismo de estado.

biano carece de las condiciones estructurales básicas para poder operar económicamente dentro de la lógica de implementar un capitalismo de estado.

Sin ir más lejos, lo que procuramos hacer notorio, como una cuestión que es ineludible, es que el montaje de la planta productora de celulosa por el estado colombiano en la localidad de Caldon es, en primer lugar, inseparable de la delineación de un proyecto

agroindustrial y, en segundo lugar, que en tanto gestión económica de estado no puede operar con la lógica de implementar un capitalismo de estado. Y, como corolario, que se requiere hacer explícitas consideraciones de política socioeconómica para el contexto indígena y campesino en que se inscribe la realidad agroindustrial de la planta. Cuáles pueden ser estas consideraciones, teniendo como marco de referencia la operación del Programa DRI, nos parece que es una cuestión factible de concreción relativa y que, intentarlo, permitirá hacer visible cuánto esta en juego con el éxito o con el fracaso de esta iniciativa.

Tal vez habría que comenzar por destacar un rasgo estructural del desarrollo del capitalismo agrario en Colombia, pues es en relación a tal rasgo que alcanza plena significación un programa como el DRI. Se trata de lo que podríamos denominar una incompatibilidad entre la empresa agraria y agroindustrial con respecto a la producción campesina. Este rasgo se acentúa cuando se trata de la empresa capitalista agroindustrial, la cual en lo fundamental se ha configurado en relación al desarrollo de cultivos permanentes.² La reducción teórica y práctica (para efectos de implementación de ciertos programas de desarrollo) de los campesinos a la condición de productores de alimentos de pan-coger, nos parece indicativa de ese rasgo estructural de incompatibilidad que estamos señalando. Nosotros hemos podido constatar que en la diversidad productiva de las economías campesinas los cultivos permanentes desempeñan un rol fundamental. La escasa incidencia del DRI en un departamento como el Cauca deriva en buena parte de no haber incorporado en la lógica de su implementación la atención a los cultivos de café y fique, dos cultivos permanentes en relación a los cuales se estructura buena parte de la economía indígena y campesina de la región.

2 El caso típico lo constituye el cultivo de la caña de azúcar en el Valle geográfico del Río Cauca. El cultivo del banano y el de la palma africana se inscriben en una lógica similar.

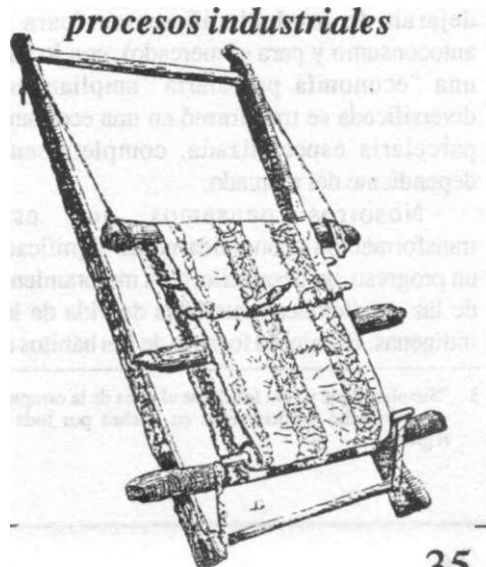
Aunque el montaje, in situ, de unidades de producción fabril que se articulen a los procesos productivos agrícolas para configurar realidades socioeconómicas de producción agroindustrial, no figure explícitamente como una línea de inducción política del desarrollo de las regiones de economía campesina, nosotros pensamos que el Fondo DRI, en tanto que columna vertebral de cualesquier Plan de Desarrollo Integral Campesino, puede liderar, o al menos experimentar, proyectos que tiendan a hacer realmente compatibles determinados procesos productivos industriales con procesos productivos agrícolas sin que la racionalidad económica implicada en los primeros, para cristalizar económicamente como beneficio, tenga que subordinar social y políticamente a los segundos. En otros términos, nosotros consideramos que, sin tener que pasar por una transformación radical del estado y sin tener que revolucionar la política agropecuaria de la última década, se puede asumir desde el estado la tarea de liderar la construcción de un *proyecto piloto agroindustrial* que haga compatible la riqueza sociocultural del modo de vida indígena y campesino con la racionalidad técnica y científica de los modernos procesos industriales. Esta sería, por lo demás, una manera concreta de contribuir a la paz social del país, en tanto que esa estructural incompatibilidad de la empresa capitalista agraria con la producción campesina, generadora de tantos conflictos, dejaría de ser una "ley" del desarrollo agropecuario regional y nacional.

Si se parte de este tipo de consideraciones, el montaje de la planta industrial para producir celulosa de fibra larga a partir de las pencas de fique en Caldonó cobra una importancia fundamental para la actual y la futura política agraria nacional. Al asumir el montaje de esta planta en la perspectiva de estructurar un proyecto piloto agroindustrial se abre una línea de concreción del Desarrollo Rural Integrado, que haría de esas unidades agroindustriales el núcleo de articulación de

una política de desarrollo que en el propósito de alcanzar niveles de vida íntimamente asociados al empleo y al consumo industrial, no pasa por la destrucción de las comunidades indígenas y campesinas. La cuestión inmediata sería entonces la de identificar las *unidades piloto* o experimentales del proyecto.

1.1. En primer lugar, la planta misma, como ya se ha anotado, tiene un carácter experimental. Su diseño está dado en la perspectiva de una posible utilización de los jugos y demás subproductos de la extracción de la fibra para producir eventuales productos de la industria química. Habría entonces que establecer convenios con universidades que estén en condiciones de adelantar trabajos de investigación científica allí, en el mismo lugar donde opera la planta. Pensamos que en el

se puede asumir desde el estado la tarea de liderar la construcción de un proyecto piloto agroindustrial que haga compatible la riqueza sociocultural del modo de vida indígena y campesino con la racionalidad técnica y científica de los modernos procesos industriales



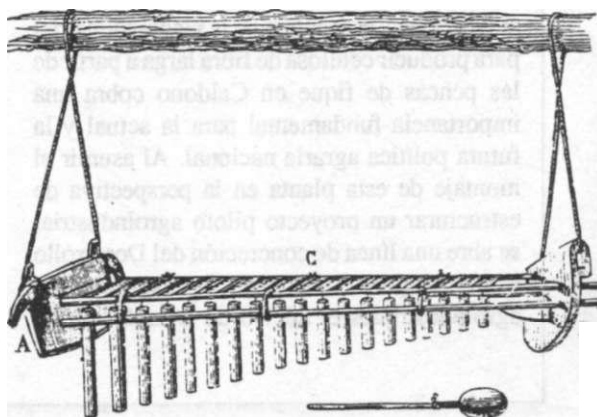
marco de lo que posiblemente vaya a ser una Política Nacional de Ciencia y Tecnología, a raíz de los trabajos evaluativos de la Misión, este proyecto podría pasar a beneficiarse, no solamente de los recursos que el futuro gobierno disponga a tal efecto, sino también de su posible carácter de proyecto piloto en la materia. Para que cuestiones como estas lleguen a ser realidad se requiere adelantar gestiones del más alto nivel científico y político.

1.2. En segundo lugar, y este es a nuestro juicio el aspecto fundamental, la materia prima que va a consumir la planta, la hoja del fique, proviene en un ciento por ciento de productores indígenas y campesinos. Los primeros pueden representar alrededor del 70% de la población del municipio de Caldon y, a diferencia de los campesinos, los indígenas son cultivadores especializados; en rigor, son monoprodutores de fique. A esta condición llegaron hace ya dos décadas cuando la producción de empaques pasa a ser básicamente objeto de elaboración fabril y se opera entonces una ampliación sustancial del mercado de la fibra. Fue esta demanda industrial de la fibra, ligada a una campaña de fomento del cultivo por entidades públicas y privadas (Caja Agraria y Compañías de Empaques),³ lo que determinó que los indígenas de Caldon sembraran sus mejores tierras con este cultivo permanente y, en consecuencia, dejaran de producir alimentos (para el autoconsumo y para el mercado), con lo cual una "economía parcelaria" ampliamente diversificada se transformó en una economía parcelaria especializada, completamente dependiente del mercado.

Nosotros pensamos que esta transformación económica no ha significado un progreso, un desarrollo, o un mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los indígenas. El cambio forzoso de sus hábitos de

consumo, al pasar a ser compradores de alimentos, nos parece que ha implicado un deterioro de su calidad de vida, no sólo porque la cantidad de alimentos consumidos pasa a depender de los precios de mercado y de la cantidad de ingresos monetarios generados por la venta de la cabuya, sino porque la sustitución forzosa, por ejemplo, del maíz y el trigo por el arroz implica un cambio cualitativamente desfavorable. Aunque la investigación socioeconómica y socio-antropológica está, en buena parte, por hacer, se podría plantear que en la configuración de un *sector fiquero nacional*, hasta ahora el montaje de unidades fabriles de producción ha implicado el empobrecimiento de los productores de la materia prima. El establecimiento de la planta productora de celulosa, allí en Caldon, a la vista de los productores, creemos que ha despertado enormes expectativas entre los indígenas porque ellos tienen una conciencia empíricamente fundada en la experiencia histórica de haber sido las "víctimas del desarrollo industrial", si cabe la expresión. Por qué no intentar entonces, a partir de esta fábrica, la

***una "economía parcelaria"
ampliamente diversificada se
transformó en una economía
parcelaria especializada,
completamente dependiente
del mercado.***



3 "Siembre ñique y viva feliz" fue el lema de la campaña y se difundió profusamente en afiches por toda la región.

estructuración de un proyecto piloto que en el mediano y largo plazo cambie los términos de la relación?

Naturalmente no se trata, sin más, de la mera voluntad política de hacerlo. Es indispensable identificar los términos a partir de los cuales se puedan examinar las posibilidades y elaborar una propuesta de acción. Este documento pretende llegar hasta situar algunas posibilidades de acción, pero restringiéndose a la factibilidad política del proyecto, a su ubicación respecto de la estructura del poder local. Esta es una cuestión que se examinará más adelante. Por ahora es preciso reiterar que la unidad fabril -la planta productora de celulosa- solamente puede alcanzar la condición de componente industrial de un proyecto agroindustrial que se defina como experimental, como proyecto piloto, en tanto que busque hacer compatibles los logros del desarrollo científico y tecnológico con la continuidad de la identidad sociocultural de las comunidades indígenas y campesinas. Semejante propósito puede ser juzgado de entrada como utópico y entonces lo más sensato sería limitarse a cuantificar los posibles efectos económicos positivos para el entorno social de la planta e, incluso, llegar hasta proponer una participación social en los beneficios esperados. Nosotros consideramos que hay por lo menos tres aspectos que son estratégicos para estimar viable el proyecto en la perspectiva de política agropecuaria que venimos sugiriendo.

En primer lugar, el funcionamiento de la planta, según su diseño tecnológico actual, implica la apertura -en Caldonio- de un nuevo mercado para el fique, cualitativa y cuantitativamente considerado. Los productores siempre han vendido el fique desfibrado. Venderlo en pencas significaría ahorrarse la mayor parte de las operaciones de trabajo (desfibrada, secada, lavado, transporte) y, por tanto, de los costos de producción. Al respecto lo que habría que estudiar rigurosamente es la racionalidad económica que los indígenas han

Cada unidad doméstica de producción ha aprendido a programar su cosecha a lo largo de todo el año con el objeto de asegurarse permanentemente de ingresos monetarios y "repartir" la incertidumbre de los precios



estructurado en su condición de monoprodutores de fique. Cada unidad doméstica de producción ha aprendido a *programar su cosecha* a lo largo de todo el año con el objeto de asegurarse permanentemente de ingresos monetarios y "repartir" la incertidumbre de los precios. De este modo, la fábrica tiene necesariamente que estructurar una "programación de cosecha" -y no una mera Oficina de Compra de la materia prima- que sea compatible con la racionalidad de la programación indígena. He aquí el aspecto piloto, tal vez estratégico, del proyecto agroindustrial que debe ser objeto de investigación científica, pues de su acierto o desacierto depende la suerte de la fábrica (incluso si el modelo que se adopta es el de la subordinación-explotación de los productores).

En segundo lugar, los productores de fique son portadores de una notable experiencia organizativa que cristaliza en dos organizaciones gremiales: ASOFIQUE, de cobertura nacional y SINTRAFIQUE, de cobertura regional. Las continuas crisis de comercialización por reducción de la demanda industrial son un factor decisivo para que las organizaciones gremiales de los productores se mantengan activas y no pierdan su capacidad de negociación, la cual se ha hecho sentir a nivel del organismo de Estado que tiene el manejo de la política agropecuaria del país: el Ministerio de Agricultura. La existencia de un Fondo Nacional del Fique así lo evidencia. No hay un caso similar en Colombia, donde productores *no empresariales* hayan podido estructurar un poder social de negociación económica y política. Este aspecto de la relación Gremios-Estado debe ser incorporado a la definición de algunas cuestiones *macro* del proyecto agroindustrial.

En tercer lugar, hay un aspecto estratégico que es específico de la condición sociocultural de los indígenas y que en el Cauca, más que en cualquiera otra región del país, constituye la expresión de un derecho basado en la resistencia a la dominación: la territorialidad del Resguardo y la institucionalidad del Cabildo. Por la función de esta institución en el despliegue del movimiento indígena del Cauca durante las dos últimas décadas, por la legitimación de los roles de Autoridad Indígena que implican los Cabildos, no sólo hacia dentro de las comunidades indígenas, sino hacia "fuera", en el espacio de la sociedad y el estado-nación, las estructuras del poder local en los municipios donde hay Resguardos y Cabildos se caracterizan por una *bipolaridad* y no por un *epicentro* de poder. Consideramos que en estos municipios los indígenas son mucho más que un factor real de poder. Son un polo que tiende a estructurar todas las relaciones de poder. Más adelante volveremos sobre la cuestión. Por ahora nos parece que basta con advertir que el mero

No hay un caso similar en Colombia, donde productores no empresariales hayan podido estructurar un poder social de negociación económica y política.

reconocimiento de los cabildos como la expresión sintética de la identidad sociocultural de los indígenas, implica asumir que su incorporación en la condición de productores de fique al proyecto agroindustrial, trasciende necesariamente los límites de la relación económica de mercado, la cual, como lo mencionábamos en el punto anterior, ha dado lugar a la configuración de las organizaciones gremiales. Cuál podría ser el modelo de gestión y cuál la forma organizativa del proyecto que fueran compatibles con la transformación de la estructura del poder local que jalonan los indígenas, es algo que no podemos definir a priori, sin la participación de los Cabildos, pero que estamos obligados a analizar, si es que se quiere implementar una política agraria que no vaya en contravía de la política que le reconoce a los indígenas el derecho a seguir siendo indígenas. Y en todo esto reside el carácter piloto del proyecto agroindustrial.

1.3. La tercera unidad piloto del proyecto estaría constituida por la comercialización de



la celulosa de fibra larga, que es el producto principal en el estado actual del diseño tecnológico de la planta. Abrirse un espacio en el mercado interno y/o el mercado externo, puede depender en buena parte de la capacidad de "vender la imagen" del conjunto del proyecto. Poder inducir proyectos y programas tendientes al montaje de pequeñas industrias productoras y/o consumidoras de papeles finos, también va a depender de la presencia de una *gestión empresarial innovadora*. Y si en el corto o en el mediano plazo se encuentran las opciones tecnológicas que permitan elaborar nuevos productos mediante el procesamiento de materiales que ahora serán forzosamente de desecho, se tendrá que ampliar la cobertura del proyecto agroindustrial, ampliación que bien podría implicar la incorporación de nuevos agentes socioeconómicos. Pero además de las exigencias innovadoras de la gestión empresarial, se precisa disponer de medidas de política macroeconómica (por parte del Estado) para que el proyecto se pueda constituir en un modelo de Desarrollo Rural Integrado.

2. La inserción del proyecto en el marco de las estructuras regionales y locales de poder

Las reflexiones consignadas en este capítulo se fundamentan en el trabajo de campo de la investigación que actualmente adelantamos para el Fondo DRI. Pero no haremos aquí los desarrollos sistemáticos, que serán consignados en el Informe Final de la Investigación, sino que nos limitaremos a puntualizar los rasgos distintivos de lo que ya en otro trabajo denominamos Factores Exógenos de la estructura del poder local.⁴ Habíamos dirigido entonces nuestra atención

hacia el Poder de Estado y hacia el Poder Político Clientelista, considerados como los factores exógenos fundamentales.

Ahora bien, la riqueza empírica de la realidad caucana en la materia (el clientelismo) nos ha permitido avanzar en el nivel teórico de la interpretación. Pero también las particularidades de la realidad sociocultural indígena del Cauca nos han permitido identificar con claridad cuáles pueden ser los *factores endógenos* y comprender cuál es su significado en la configuración de la estructura de poder. A continuación puntualizaremos todas estas cuestiones.

2.1. La Estructura Regional de Poder

Cuando hicimos nuestro estudio en el Departamento del Valle tuvimos que hacer un ejercicio exploratorio acerca de la conformación de las realidades regionales con el objeto de situar en su contexto a las unidades empíricas de análisis. Sin embargo, a la relativa claridad acerca del papel dominante de las determinaciones económicas en la delimitación de las regiones, no se correspondió la misma claridad en los que respecta a la delimitación de la estructura regional de poder. Por tal motivo la caracterización que hicimos del poder político clientelista fue ideal-típica. Ahora estamos en condiciones de caracterizar la estructura del poder regional que se configura en función del poder político clientelista. Este factor real de poder es a la vez exógeno a la estructura local de poder y endógeno a la estructura regional

En primer lugar se reconfirma que tiene una importancia decisiva la presencia de un Jefe en la configuración de una clientela política. Es el jefe quien marca, con su propio nombre, el sello de identidad de la clientela

* Con el título "Las estructuras bipolares de poder local en el Cauca" se entregó el Informe Final de la investigación en SepL de 1990

4 Se trata del documento titulado "Estructuras del Poder Local y Recomposición del Campesinado", en el cual iniciamos un proceso de construcción teórica acerca de estos dos conceptos.

de poder. Es esto lo que aparece con nitidez en el Departamento del Cauca. Veamos entonces cuáles son los rasgos distintivos de esta estructura regional.

2.1.1. En primer lugar se reconfirma que tiene una importancia decisiva la presencia de un Jefe en la configuración de una clientela política. Es el jefe quien marca, con su propio nombre, el sello de identidad de la clientela y de ese modo los contenidos ideológicos pasan completamente a un plano secundario en el despliegue de la competencia para acceder y/o conservar el poder de estado. Entonces, la competencia entre las clientelas sustituye a la competencia entre los partidos.

2.1.2. Pero en el Cauca las clientelas tienen una rigurosa distribución territorial, con lo cual la competencia interclientelista toma la forma de una lucha implacable por la conservación y/o expansión de un territorio. Es así como las clientelas tienden al ejercicio monopolístico del poder de estado en el ámbito de su dominio territorial. Tal vez en nada exageramos si afirmamos que el actual gobierno de partido ha hecho viable que en el Cauca se fortalezca dicha tendencia monopolística hacia la dominación territorial de las clientelas. Dado el carácter coyuntural de este documento, no es adecuado introducir aquí el análisis histórico-sociológico que intenta llegar a la explicación causal de este fenómeno. Sin embargo es preciso señalar que esta dimensión territorial de las clientelas:

a. Tiende a coincidir casi exactamente con lo que sería una regionalización del Departamento del Cauca a partir de las determinaciones étnico-culturales de sus poblaciones;⁵

b. este fundamento socioantropológico le confiere a la clientela un grado significativo de especialización en el manejo de un discurso y de unos mecanismos efectivos para ese ejer-

cicio monopolístico del poder en el ámbito de su dominación territorial, y

c. en consecuencia, la estructura regional de poder en el Cauca es mucho más rígida que en otros departamentos "desarrollados" porque el poder relativo de sus clientelas es mucho mayor.

2.13. Como el Jefe de clientela lo es tal en tanto que puede reproducir, elección tras elección, su posición parlamentaria de Representante o de Senador, tiene que ejercer una estrecha vigilancia y control sobre sus cuadros, especialmente sobre aquellos que manifiestan mayores aspiraciones de ascender en la escala del poder. Y como estos son precisamente los cuadros más eficientes en la consecución de los votos, los fenómenos de autoritarismo del Jefe, de envejecimiento y de

los fenómenos de autoritarismo del Jefe, de envejecimiento y de empobrecimiento intelectual de la política tienden a ser más pronunciados en las estructuras regionales de poder donde las clientelas tienen una definida delimitación territorial



⁵ Véase José María Rojas: Territorialidad y Regionalización en el Cauca. Boletín Socio-Económico No. 19, CroSE-UNTVALLE.

empobrecimiento intelectual de la política tienden a ser más pronunciados en las estructuras regionales de poder donde las clientelas tienen una definida delimitación territorial.

2.1.4. La tendencia monopólica en el ejercicio del poder de estado conduce a que la minuciosa y rigurosa distribución de los cargos de las entidades gubernamentales y de los institutos de estado a nivel departamental, dada la notable estabilidad de las clientelas, se traduzca en una *apropiación patrimonial del poder de estado*, apropiación que es relativa al poder político de cada clientela -medido por el número de votos que obtuvo en la última elección-. El efecto de este fenómeno es la atomización del poder de estado y, por tanto, la desarticulación total de la administración departamental.

2.1.5. En las circunstancias anteriores se ha podido constatar que uno de los aspectos fundamentales de la reforma política municipal, específicamente la elección popular de los alcaldes, ha tenido las siguientes consecuencias sobre la estructura de poder regional:

a. El cargo de Gobernador del Departamento ha dejado de ser el objetivo central de la competencia interclientelista para el acceso y/o la conservación del poder de estado;

b. la desvalorización de la jefatura del poder ejecutivo regional, conduce a que no haya un centro de poder desde el cual se pueda organizar la administración pública departamental y mucho menos, se puede planificar y echar a andar el conjunto del aparato del estado hacia la ejecución de planes y programas de desarrollo regional y

c. como las clientelas carecen de cuadros calificados -por ese absoluto control que el Jefe debe tener sobre sus cuadros- no se puede esperar que desde las oficinas gubernamentales y desde los institutos de estado que controlan pueda surgir una gestión administrativa conducente a la realización de un proyecto socio-económico y socio-político de desarrollo. Por otra parte, no es esta una condición



para la reproducción del poder político clientelista.

Veamos a continuación, también de manera sucinta, cómo se inserta la construcción de la planta productora de celulosa en el contexto de la estructura de poder regional.

2.2. Procelulosa S. A. en el contexto regional

Esta es una sociedad *jurídicamente constituida*[^], en rigor, no ha sido más que eso. Sin embargo, por lo que respecta a su composición, ha sido inteligentemente concebida. Por qué? porque entre sus socios figuran los dos polos de la estructura del poder local: el Municipio y los Cabildos de Caldone, localidad donde se construye la planta. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Ahora bien, "Procelulosa S.A." constituye el marco jurídico-político mediante el cual una de las más poderosas clientelas, constitutiva de la estructura del poder regional, se prepara a *recibir* del Estado central una gigantesca inversión fabril dentro de la lógica que le es propia al ejercicio del poder político clientelista: con carácter *monopólico y patrimonial* en el *territorio* de su jurisdicción. Nosotros pensamos que la gestión política, que es una parte importante de la gestión empresarial, pero sólo una parte, fue eficientemente adelantada por el primer Gerente en propiedad que tuvo la empresa. Sin embargo, dada la estructura del poder regional que hemos puntualizado, la misma gestión política no puede

ser innovadora hasta un punto en que dentro de la lógica del poder clientelista una clientela pueda jalonar toda la estructura del poder hacia la concepción, consecución de los recursos y puesta en funcionamiento de un proyecto productivo complejo, como es el Proyecto Agroindustrial que necesariamente habría que concebir en torno a la planta productora de celulosa en Caldon.

De muy poco ha servido que en la composición social de Procelulosa S.A. uno de los socios sea el Departamento del Cauca, puesto que, como ya se ha anotado, desde el cargo de Gobernador no se puede resolver ni la atomización del poder ni la desarticulación administrativa que produce la estructura del poder regional. A nuestro juicio, estructuralmente considerado, no hay dentro de Procelulosa S.A. quién pueda inscribir la planta de Caldon en el marco de un proyecto o de un programa de desarrollo socioeconómico regional. Con respecto a la estructura del poder regional, lo que esta jurídica y políticamente constituido, es decir: Procelulosa S.A., no tiene viabilidad económica y social. Una empresa que en este momento carece de recursos para poder pagar la nómina de su pequeño staf administrativo no esta en condiciones objetivas de concebir y liderar, siquiera ideal, imaginativamente, un proyecto de desarrollo agroindustrial que, además, tiene un carácter piloto, experimental, en las tres unidades que identificamos en el capítulo anterior.

2.3. La Estructura de Poder Local

Habíamos señalado que en municipios que tienen una importante proporción de población indígena, con la territorialidad del Resguardo y con la institución del Cabildo, la estructura del poder local se caracteriza por un fenómeno que hemos denominado *bipolaridad* del poder, en tanto que existen dos *centros de poder*, con toda una dialéctica allí implicada.

6 Véase Findji, MT. y Rojas, J.M., Territorio, Economía y Sociedad Paéz. dDSE-UNIVALLE, 1985, pp. 44 y sgtes.

El poblamiento del actual territorio de Caldon fue originariamente producto de la migración Paéz, mucho antes de la llegada de los españoles. No hemos podido encontrar documentos que nos permitan precisar si este territorio, con el nombre de Caldon, fue asiento de algún *cacicazgo*. Pero lo que sí está confirmado es que durante el Siglo XVII sus pobladores formaron parte de la gigantesca Encomienda del poderoso capitán Cristóbal Mosquera y de su hijo del mismo nombre, quien reconoció el título que Felipe V a través de la Real Audiencia de Quito, diera al gran cacique Juan Tama sobre un territorio mucho mayor -los cinco pueblos-,⁶ del cual forman parte explícitamente Caldon y Pueblo Nuevo. La desaparición de la Encomienda hace que los indios, reconocidos propietarios de sus respectivos territorios pasen, bajo el mando de sus caciques, a ser tributarios del Cabildo de Popayán. Se inicia así la vida política de los Resguardos de Caldon y Pueblo Nuevo en la frontera de los siglos XVII y XVIII. Si se tiene en cuenta que la delimitación territorial del municipio de Caldon solamente se produce en 1915-16, es preciso advertir que la delimitación territorial indígena se produce 215 años atrás. Por tanto, la plena configuración de la Municipalidad como centro de poder es un hecho bastante tardío, si se lo compara con el Resguardo. Y en lo que va corrido de este siglo, hasta comienzos de la década de los setenta, cuando se organiza el CRIC, la construcción socioeconómica del Municipio se adelantó sobre la base de la disolución sociopolítica de los Resguardos. Es a esta dialéctica que hemos denominado *bipolaridad de la estructura del poder local*.

No estamos en condiciones de aportar aquí las pruebas de la documentación histórico-sociológica, pero a modo de hipótesis planteamos que los Resguardos de Pioyá y La Aguada, también dentro de la comprensión municipal de Caldon, se originan en el período republicano y son la

expresión de esa dialéctica entre dos polos de poder, particularmente desde finales del Siglo XIX, cuando en junio de 1899 el Juez Superior de Popayán declaró la extinción del Resguardo de Caldono sobre la base de considerar que el título otorgado por la Real Audiencia de Quito al gran Cacique Juan Tama de las Estrellas era apócrifo.⁷ Gracias a esta coyuntura, dos blancos, Daniel Vivas y Pastor Sandoval entablan el 21 de septiembre de 1906 ante el Juzgado de Circuito de Santander de Quilichao una demanda reivindicatoria del salado de Guaitalá y de "cuatro lomas" que forman parte del territorio del Resguardo de Caldono. Este pleito llegó hasta la Corte, pero el 14 de mayo de 1912 confirma la sentencia del Tribunal Superior de Popayán que había sido favorable a los indígenas⁸.

De nuevo, cinco décadas más tarde, en 1955 inicia sus labores una "Comisión Parceladora" enviada por el gobierno central a raíz de la reciente extinción del Resguardo de Caldono, supuestamente según las resoluciones Nos. 36 del 29 de enero de 1953 y 38 del 2 de febrero de 1954, emanadas del Ministerio de Agricultura, resoluciones que 20 años después, el 9 de febrero de 1976, el Jefe de la Oficina Jurídica de dicho Ministerio, en comunicación al Jefe de la Sección de Adjudicaciones de Tierras del INCORA, encuentra que "corresponden a adjudicaciones de terrenos de Baldíos en los Departamentos de Antioquia, Municipio de Cáceres y del Tolima, Municipio de Rovira, respectivamente, y no a Resguardos Indígenas".

A nosotros nos parece que la creación del Distrito Notarial de Caldono, mediante la Resolución No. 435 del 22 de noviembre de 1916, expedida por el Gobernador del Depar-

tamento,¹⁰ se inscribe dentro de la lógica de la potenciación institucional del centro de poder municipal, necesaria dentro del propósito de disolver el otro polo de la estructura del poder local. La constitución del Resguardo de La Aguada, desmembrando el territorio del Resguardo de Caldono, se puede interpretar como el producto de dos fuerzas opuestas: una de disolución y la otra de conservación. La primera, accionada por el centro de poder municipal, logra disminuir el poder del Cabildo de Caldono mediante la atomización del territorio de su Resguardo. La otra, accionada por las comunidades indígenas de La Aguada, logra evitar la parcelación del territorio seccionado, manteniéndolo como territorio de un nuevo Resguardo. La parcialidad de La Aguada hizo parte del Resguardo de Caldono hasta el 15 de junio de 1940, fecha en que mediante la protocolización No. 49 y previa consulta al Cabildo de Caldono, nace como nuevo Resguardo.¹¹

Carecemos de información acerca del momento histórico en que se constituye el Resguardo de Pioyá, el cuarto Resguardo dentro del municipio de Caldono. Sin embargo este resguardo logró conservar intacto su territorio durante lo que va corrido de este siglo. Sabemos, por testimonio oral, que durante el difícil período de la violencia partidista de los años cincuenta y sesenta, la comunidad de Pioyá mantuvo vigente y activa la institución

***Como Pioyá no ha tenido
que recuperar tierras, porque
nunca las perdió, ha podido
permanecer independiente
del Movimiento Indígena de
recuperación y, podríamos
decir, se ha ganado un
espacio de poder: el de la
neutralidad***

7 Torres, Carlos y Londoño, Edgar. Estudio Socioeconómico y Jurídico del Resguardo de Indígenas de Caldono, INCORA, Popayán, sept. de 1976, p. 77.

8 Torres, C. y Londoño, E. Op. Cit., pág. 77 y sgtes.

9 Ibid., pág. 74.

10 Paz T., Elcario. Monografía del Municipio de Caldono, Concejo Municipal de Caldono, 1980, p. 18.

11 Torres, C. y Londoño, E. Op. Cit., pág. 73.

de su Cabildo, mediante el cual no permito el acceso de "compradores", "arrendadores", colonos, invasores y pájaros a su territorio. Haber librado esta lucha exitosamente, solos y aislados, les ha permitido afirmar una total independencia política respecto de las opciones organizativas del movimiento indígena de las dos últimas décadas. Como Pioyá no ha tenido que recuperar tierras, porque nunca las perdió, ha podido permanecer independiente del Movimiento Indígena de recuperación y, podríamos decir, se ha ganado un espacio de poder: el de la neutralidad. Esta condición se ha revelado de notable importancia en la reciente convergencia de los Cabildos para liderar un movimiento indígena tendiente a situar su polo de poder en la Alcaldía y el Concejo Municipal de Caldon. Los indígenas han comprendido, al menos por boca de sus líderes más destacados, que la reforma política municipal les abre la posibilidad de participar directamente en la gestión política para el desarrollo socioeconómico de sus comunidades sin tener que someterse a la mediación del poder político clientelista. Esta tendencia, de concretarse en el futuro, implicaría que la bipolaridad de la estructura del poder local se resuelve en un proyecto democrático-participativo que hace compatible la existencia de la autoridad indígena con el despliegue de la autoridad del poder de estado. Naturalmente que todo esto dependerá en buena parte de la capacidad de la sociedad nacional para reformar el conjunto de las instituciones, la estructura del poder de estado y la estructura del poder político.

Ahora bien, es preciso señalar explícitamente que el despliegue del Movimiento Indígena ha implicado un fortalecimiento objetivo del polo de poder indígena en la estructura de poder local de Caldon. No solamente se ha reconocido la legitimidad de la autoridad de los Cabildos ante el poder municipal, sino que los resguardos han recuperado buena parte del territorio que habían perdido hasta finales de la década

la adquisición de tierras de resguardo, mediante la figura de la compraventa -que fue la implementada por la "Comisión Parceladora"- no dio lugar a la conformación de grandes haciendas y ala consiguiente reducción de los indígenas a la condición de terrajeros

de los sesenta. Incluso, lo que es más relevante todavía, las comunidades indígenas de La Laguna-Siberia, que durante el período republicano nunca estuvieron formando parte de territorio de resguardo, han entrado al proceso de recuperación de tierras y tienen constituido su propio Cabildo, también reconocido por el poder municipal. Los siguientes datos acerca de las tierras adquiridas por el INCORA para los indígenas, a 31 de diciembre de 1989, son indicativos del fortalecimiento de ese polo de poder indígena:

Resguardo	Hectáreas
La Aguada	2.512.7
Caldono	374.9
Pueblo Nuevo	368.9
Toatal Tierras Adquiridas	3.256.5

La información fué suministrada por Incora, Cauca,

Los datos también indican que fue La Aguada, el resguardo desmembrado de Caldon en 1940, el que prácticamente quedó liquidado en las décadas siguientes. Además es preciso señalar que, hasta donde nos hemos podido informar mediante el testimonio directo de los indígenas, la adquisición de tierras de resguardo, mediante la figura de la compraventa -que fue la implementada por la "Comisión Parceladora"- no **dio** lugar a la

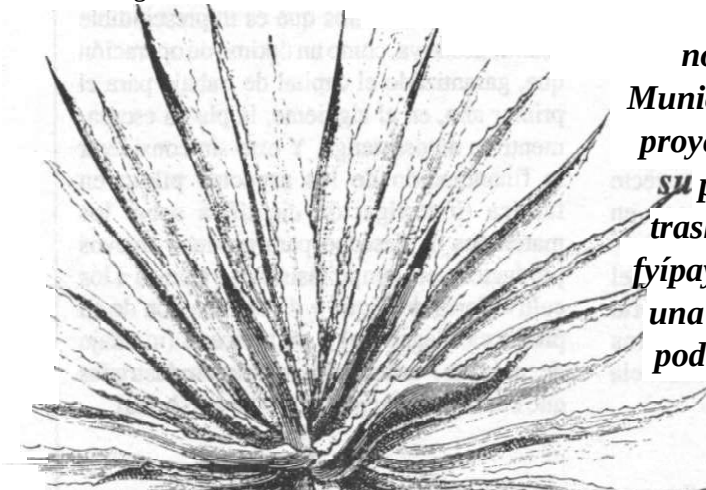
conformación de grandes haciendas y a la consiguiente reducción de los indígenas a la codición de terrajeros. De este modo, el conflicto social no ha llegado nunca a la intensidad que tuvo, por ejemplo, en Jámbalo. Así mismo el protagonismo de los grupos armados no tuvo la espectacularidad que acompañó su presencia en toda la región indígena. No ha habido ni hay actualmente en Caldonio factores reales de poder que sean alternativos a la dualidad estructural que analizamos. Y son los Cabildos el polo dinámico de la estructura del poder local. Son los cabildos los que jalonan el proceso de democratización en el marco de la reforma municipal, de tal modo que su despliegue como centro de poder no se dirige a la disolución de la municipalidad, sino a su fortalecimiento. Todo lo contrario de lo que fue el proceso histórico de formación socioeconómica de la Municipalidad que, ya lo dijimos, implicó la disolución sociopolítica de los Resguardos.

Finalmente, en esta caracterización de la estructura del poder local es indispensable hacer notar que en lo que respecta a esta dimensión territorial de las clientelas, Caldonio es precisamente un *municipio de frontera* y, en buena parte por esta razón, no hay una clientela hegemónica. La clientela que ha ganado las dos elecciones populares de alcaldes, la primera con un candidato impuesto por los indígenas que formaban parte de la clientela y la segunda, en marzo de este año, con la

sustracción del movimiento indígena que cobra autonomía y lanza su propio candidato, es una clientela hegemónica en la región negra nortecaucana. Su presencia significativa en un municipio cuya mayoría de población es indígena se explica en buena parte porque dos de sus cuadros importantes son originarios de Caldonio y han hecho de este municipio la base de su carrera política. Mientras tanto la clientela hegemónica, también liberal, en la región indígena, hace esfuerzos desesperados por incluir a Caldonio dentro del territorio de su dominio. Pero resulta que el movimiento indígena está a la búsqueda de su independencia política y el Partido Conservador siempre ha tenido en Caldonio entre cuatro y cinco concejales -al menos de 1980 para acá- y, tal vez con una sola excepción, durante todo el período del Frente Nacional y hasta 1988 el Alcalde fue de filiación coservadora. Ocurre que quien fuera un connotado dirigente conservador, Senador por muchos años, Mario S. Vivas, es originario de Caldonio. En tales circunstancias la capacidad de negociación que adquieren los Concejales por el Movimiento Indígena se amplía considerablemente y, de este modo, es de esperar que los Cabildos se fortalezcan en la posición del polo que dinamiza toda la estructura del poder local.

Y qué podríamos decir acerca del nexo entre Procelulosa S.A. y la estructura de poder local? En primer lugar, que el único socio que ha contribuido efectivamente a la realización

no tiene sentido que el Municipio, con relación a un proyecto que está dentro de su propia casa, tenga que trasladarse a operar desde fyípayán, por el conducto de una estructura regional de poder que le es completamente inútil.



material de la planta fabril es el municipio de Caldone, en cuanto ha aportado los terrenos donde se construye la fábrica. Dado el valor nominal de esta inversión y comparada con los exigüos aportes de los demás socios, no tiene sentido que el Municipio, con relación a un proyecto que esta dentro de su propia casa, tenga que trasladarse a operar desde Popayán, por el conducto de una estructura regional de poder que le es completamente inútil.

En segundo lugar diríamos que los Cabildos, que son el otro polo de la estructura del poder local, sólo han desempeñado en Procelulosa S.A. la función simbólica que resulta indispensable para la legitimación del poder real que tiene la cuéntela política que controla el aparato jurídico-político de la empresa. La clientela sabe que la presencia de los Cabildos le asegura la legitimidad social del aparato que ha construido, inteligentemente (es preciso reconocerlo), para recibir la gigantesca donación del Estado, pero no esta dispuesta a aceptar que la función simbólica se transforme en poder real. Solamente pueden aceptar la autoridad de los Cabildos si esta se delega o se expresa mediante la mediación política de la clientela. De modo similar al Municipio, los Cabildos están trabajando fuera de casa en la realización de un proyecto que esta en su propia casa.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. La política agraria nacional, particularmente en lo que respecta a la implementación de un desarrollo rural integral en regiones de alta concentración de población campesina e indígena, tiene una oportunidad, tal vez excepcional, de concebir un proyecto piloto agroindustrial en relación al montaje, en el municipio de Caldone, de la planta productora de celulosa de fibra larga a partir del insumo de pencas de fique como materia prima, producida esta por cultivadores indígenas especializados. En consecuencia recomendamos:



a. Que el Fondo DRI continúe al frente del proceso técnico y financiero para el montaje de la planta y que de manera inmediata asuma la responsabilidad de un liderazgo en la conducción del proceso socioeconómico, sociocultural y sociopolítico conducente a identificar y a abordar en consecuencia los aspectos piloto implicada en cada una de las tres unidades (por nosotros identificados) de lo que podría ser un gran proyecto agroindustrial.

b. Para hacer viable la recomendación anterior es preciso que el DRI convenza al alto gobierno y, si es del caso, a los bancos que financian la tercera fase del Programa.

c. Consideramos que es imprescindible asumir desde ya, como un óptimo de operación que, garantizado el capital de trabajo para el primer año, en el siguiente, la planta escasamente se autosostenga. Y esto sin considerar la financiación de los aspectos piloto en fábrica (investigación científica sobre los materiales de desecho para producir nuevos productos), en campo (asistencia técnica a los cultivadores del fique y diversificación de su producción agrícola) y en mercado (montaje de unidades artesanales o microindustriales que consuman los productos de la fábrica).

Que en el proceso de definición, decisión y montaje del proyecto agroindustrial el Estado Central asuma que sus interlocutores válidos son el Municipio de Caldono y los cinco Cabildos que están dentro del territorio municipal

3.2. La estructura regional de poder en el Cauca, debido a la apropiación patrimonial del poder de estado por clientelas políticas que se caracterizan por el ejercicio monopólico de una dominación territorial, no permite implementar un tipo de gestión gubernamental que implique una rigurosa convergencia institucional -por la atomización del poder de estado- hacia objetivos de desarrollo regional que, menos aún -por la dominación territorial de las clientelas-, ligados a la operación de un modelo participativo, exija de la gestión gubernamental el despliegue de una capacidad de convocatoria a las fuerzas sociales implicadas en tales objetivos. En consecuencia recomendamos:

a. Que -en correspondencia con la recomendación 1.a- el Estado Central no haga delegación parcial, y mucho menos total, de la gestión administrativa, técnica, financiera y sociopolítica del proyecto a la estructura regional de poder, particularmente ahora y durante toda la fase de identificación y prueba de los aspectos experimentales y/o piloto del montaje del proyecto agroindustrial.

b. Que, en consecuencia, el marco jurídico político (la empresa Compañía Procesadora de Pulpa de Celulosa del Cauca S.A.) constituido por la estructura regional de poder requiere de una transformación radical, de tal modo que se adecúe a la estructura del poder local, y que sólo, más adelante, cuando

se tenga claridad acerca de las características del conjunto del proyecto agroindustrial se defina con precisión qué aspecto de la gestión se le va a delegar.

3.3. La estructura local de poder se caracteriza por un fenómeno de bipolaridad del territorio, de la población, de la autoridad, de la institucionalidad, en suma, de la legitimación del poder, de tal modo que los dos centros de poder: los Cabildos y el Municipio, se enraizan profundamente en todo el proceso histórico de formación de la nación colombiana. En el contexto actual de la Reforma Política Municipal, es el centro de poder indígena, representado por los Cabildos, el que jalona todo el proceso de participación democrática. En consecuencia recomendamos:

a. Que en el proceso de definición, decisión y montaje del proyecto agroindustrial el Estado Central asuma que sus interlocutores válidos son el Municipio de Caldono y los cinco Cabildos que están dentro del territorio municipal.

b. Que se defina como objetivo final, mediante un gran acuerdo, que en el mediano o en el largo plazo el Estado Central transferirá todo el control, la gestión y la propiedad del proyecto agroindustrial al Municipio y a los Cabildos de Caldono.

c. Que siendo el proceso de transferencia inseparable de la definición y ejecución de una estrategia de montaje del proyecto, el Fondo DRI debe asumir las gestiones de política ante al alto gobierno a fin de asegurar los recursos que permitan financiar los equipamientos, las acciones institucionales, los estudios y los experimentos, mientras que la participación social debe canalizarse a través de los interlocutores estructuralmente válidos: Concejo Municipal y Cabildos.

Otras recomendaciones para la situación de coyuntura

1. Consideramos que es muy conveniente estudiar inmediatamente la

posibilidad de hacer "ensayos experimentales" de la fábrica, sin hacer previamente un montaje administrativo completo, a fin de no introducir un rígido mecanismo de estabilidad burocrática que, además de lo costoso, obstaculizaría los ajustes que necesariamente se tendrán que hacer como resultado de los ensayos. Y por qué no explorar la posibilidad de que la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Cauca asuma la responsabilidad profesional de estos "ensayos experimentales"? Simultáneamente se debería examinar la posibilidad de que una Organización No Gubernamental -ONG- se prepare, al lado de los ensayos, para recibir en comodato, y durante un tiempo preciso, el manejo de la fábrica.

2. Consideramos que es absolutamente indispensable hacer un estudio exploratorio acerca de la racionalidad de cultivo, cosecha y

mercado del fique por parte de los productores indígenas, un estudio que sirva de fundamento para el diseño socioeconómico -organizativo y operativo- de la comercialización de las pencas de fique entre los productores indígenas y la fábrica. Es preciso tener en cuenta que los ensayos experimentales de la planta serían inseparables de los ensayos para la comercialización de la materia prima que insume la fábrica.

3. Dada la sensibilidad del cargo de Director Regional DRI-Cauca a la presión de la estructura regional de poder, si se acoge el análisis y las recomendaciones relativas a Procelulosa S.A., lo adecuado sería que el manejo de esta cuestión se haga directamente desde la Dirección Nacional del Fondo DRI. Así se evitaría el entorpecimiento de la gestión regional del DRI, indispensable para el futuro del proyecto agroindustrial.

