

## REFORMA AGRARIA DEL PROTECCIONISMO A LA APERTURA ECONOMICA<sup>1</sup>

*Gerardo Campos Peña<sup>2</sup>*

### RESUMEN

Una redefinición de la Reforma Agraria dentro del nuevo modelo de apertura económica tiene en cuenta las tendencias de la economía campesina y sobre todo su potencial de transformación y adaptación frente a las cuales las instituciones estatales no pueden quedarse cortas. Muchos de los desaciertos de la Reforma Agraria obedecen al modelo proteccionista del Estado que la condenó en muchos casos a la marginalidad geográfica económica y técnica, que omitió la integridad en el proceso de adquisición y dotación de tierras y que limitó las tareas esenciales de la planificación del desarrollo rural. Junto con los aportes que hace en el nuevo reordenamiento constitucional a la Reforma Agraria, el nuevo modelo de apertura económica ofrece alternativas para el mercado de tierras, para la autogestión campesina y para su vinculación a los mercados. Este constituye un marco de condiciones óptimas en el cual el Estado estará presente pero con una intervención racional, gradual y temporal.

### INTRODUCCION

Después de dos años de iniciada la Apertura Económica, el proceso comienza a tomar fuerza en el INCORA, a partir de la política de dinamización del Mercado de Tierras, en cuyos lineamientos se hace por primera vez claridad sobre el nuevo rumbo institucional dentro del marco de apertura y modernización y,

1. Artículo de opinión que recoge algunas reflexiones críticas de la Reforma Agraria bajo el modelo de desarrollo proteccionista y propone algunos elementos para su adecuación a la apertura económica y modernización institucional.
2. Administrador de Empresas. M.Sc. Desarrollo Rural.

motiva la reflexión de buena parte de los funcionarios de la Reforma Agraria proteccionista, que se quedaron sin proyecto de salida ante la crisis irreversible de dicho modelo.

La fuerza de la costumbre sobreproteccionista, la brecha existente entre la agricultura comercial y la economía campesina, la desmotivación del personal, la enorme resistencia para aceptar los cambios y la crítica, sin investigar las ventajas y desventajas del nuevo modelo, son algunos de los obstáculos que contribuyen significativamente a frenar el proceso de modernización en la Institución.

El estudio y divulgación del nuevo sistema, su análisis y comprensión, pero sobre todo, la conceptualización actualizada del Desarrollo Rural y la Reforma Agraria en el país, serán ingredientes que unidos al análisis de la caída del fundamentalismo soviético, coadyuvarán en el reconocimiento de la crisis del modelo anterior, su entierro histórico y al advenimiento inevitable de la internacionalización y modernización de la economía.

La enorme contradicción entre la retórica de la autogestión campesina y la ejecución paternalista de los programas de Reforma Agraria, es una constante en las ejecutorias institucionales del pasado, que indujo buena parte del atraso, estancamiento y descomposición de asentamientos promovidos por el Instituto. Los que lograron independencia institucional o autogestionaron explotaciones por encima de la ayuda estatal y se insertaron a mercados aún liquidando modelos asociativos sobreprotectores de socios inoperantes, lograron salir adelante, bien como agricultores o bien como empresarios en otros sectores de la economía.

Estos campesinos agricultores unidos a pequeños productores de avanzada, soportan con relativa eficiencia la mayor parte de la producción alimentaria del país, demostrando así, su enorme capacidad para adecuarse, transformarse y modernizarse. Desde luego, a la producción alimentaria nacional también contribuyen campesinos sobreprotegidos de subsistencia o de bajos excedentes para el mercado que figuran en el PIB alimentario por fuerza de la sumatoria en producción de pequeñas parcelas, más que por su eficiencia en la explotación de las mismas.

Los ideólogos de la agricultura comercial que avizoraron la desaparición de las economías campesinas fracasaron en su profecía, dada la transformación y persistencia de las mismas en los mercados.

Igualmente fracasaron en términos de desarrollo los campesinos de la subsistencia mediante la reproducción de la fuerza de trabajo que apenas cubría el autoconsumo familiar y finalmente, languidecen los campesinistas proteccionistas que si bien, con los subsidios en los programas de tierras, adecuación,

crédito, fomento e infraestructura logran algún ascenso en la escala social, aclimatan su estancamiento y atraso.

De nada valdría incorporar 600.000 nuevas hectáreas al proceso reformista si se someten a la ociosidad e incompetencia del modelo proteccionista. Es necesario incorporarlos a un libre mercado que exija sus óptimos tecnoproducidos para vincularlas eficientemente a la economía nacional. Investigaciones recientes<sup>3</sup> han demostrado que la articulación gradual de las economías campesinas a los mercados, les ha permitido su desarrollo y bienestar en la medida que allí encuentran la monetización del ingreso y por ende, el acceso a la tecnología con la cual son más eficientes y se modernizan.

Aquí es donde cobra vigor la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural bien entendidos, porque es apropiando buena parte del valor de los productos en el libre mercado que se transforman las relaciones de poder en el campo y no con la simple redistribución de las tierras. Desde luego, el mercadeo debe ir acompañado de los demás programas complementarios.

Las experiencias de la mayor parte de los funcionarios, malas o buenas, resultan beneficiosas para el nuevo modelo cuando contribuyen a su aclimatación, adecuación y puesta en marcha y son nocivas cuando entraban un proceso propiciador del desarrollo con autogestión, reconocido por la comunidad mundial. Se trata de progresar más compitiendo y no de estancarse más, recibiendo todo del Estado.

Este artículo contiene en su primera parte, las tendencias de la economía campesina en Colombia, como marco de referencia en el cual se inscribe el accionar del Instituto; en su segunda parte, las reflexiones sobre lo que ocurrió en la Reforma Agraria proteccionista y, finalmente recoge algunos elementos de propuesta para la apertura económica, señalando que el autor no pretende polemizar sino aportar otra visión frente al proceso de modernización, que obviamente se enriquecerá con la crítica y aportes a partir de documentos actuales generados por los funcionarios.

Es conveniente traer el marco global de las economías campesinas, por cuanto muchos de los desaciertos de la Reforma Agraria obedecen a tendencias globales del país y al proteccionismo del Estado.

## **1. TENDENCIAS GLOBALES DE LA ECONOMIA CAMPESINA**

La adaptación y transformación de la economía campesina, especialmente de subsectores vinculados a mercados locales y regionales, muestra con indicado-

---

3. Ministerio de Agricultura -DNP- Misión de Estudios Agropecuarios, 1988 y Forero Jaime. Pontificia Universidad Javeriana, 1989. Santafé de Bogotá.

res claros, su enorme potencial para afrontar los retos de la modernización. Actualmente los campesinos contribuyen con el 67% del área sembrada, generan igual porcentaje en la producción de alimentos; participan con el 57% de la producción física y logran el 43% del valor de dicha producción<sup>4</sup>, constituyéndose así, en protagonistas importantes del sistema alimentario del país.

La ubicación territorial en zonas de ladera de las economías campesinas, ha favorecido su consolidación como pequeño productor vinculado a bienes de consumo en fresco, en un país donde la demanda urbana aún con su expansión del ingreso y gastos medios, no ha logrado que los consumidores adquieran mayor cantidad de productos industriales, sino que mantengan sus preferencias por los productos en fresco<sup>5</sup>.

El uso actual de la mayor parte de la superficie útil, se dá a la ganadería extensiva, convirtiendo así la tierra como actividad económica especulativa y de control territorial de los políticos. La acción del INCORA en el reordenamiento jurídica y redistribución de la propiedad, ha sido débil, comoquiera que la tenencia ha permanecido inalterada en los últimos 30 años. Para 1966, el 67% de los propietarios ocupaban el 6% de la superficie, mientras que el 1.4% tenía el 46% del área. Para 1989, el 86% de los propietarios acreditaba propiedad sobre el 16% de la superficie, en tanto que el 1.3% poseía el 48% del área<sup>6</sup>.

Como alternativa recurrente de una Reforma Agraria lenta, la colonización continúa siendo una opción, previendo desde luego, los peligros que encierra, ya que con el pretexto de aliviar tensiones sociales (migración), multiplica conflictos hasta llegar al narcotráfico y acrecienta los costos futuros de la economía, por el deterioro masivo de espacios ecológicamente frágiles.

A la población indígena constreñida por los procesos de latifundio y colonización, se le marginó de territorios donde su tecnología racional resultaba adecuada sobre todo en zonas de colonización. Actualmente la nueva Constitución Nacional y los nuevos programas, tienden a rescatar sus costumbres y creencias propiciando el etnodesarrollo de las comunidades indígenas, sin aislarlas del resto de la sociedad y potenciando sus propios valores culturales.

La organización campesina para lograr el desarrollo de sus economías agrícolas, ha sido patrocinada e intervenida por el Estado proteccionista que logra la participación aparentemente representativa por fenómenos coyuntura-

- 
4. Ministerio de Agricultura -DNP- Misión de Estudios del Sector Agropecuario. El Desarrollo Agropecuario en Colombia. Tomo I. Santafé de Bogotá, D.C. 1988.
  5. Pontificia Universidad Javeriana. Conferencia Unidad de Estudios Rurales. Santafé de Bogotá, 1990.
  6. INCORA. La Reforma Agraria necesaria y posible: una propuesta para la década de los 90's. Santafé de Bogotá, D.C. 1991.

les, en un movimiento de arriba hacia abajo para llenar rápidamente espacios en los diferentes Comités Institucionales. Esta política es contraria al liderazgo que debe ser fomentado de abajo hacia arriba con entronques sociales y productivos en la base. La organización campesina depende financieramente del Estado y ello condiciona su verdadero papel de interlocutor válido de las comunidades campesinas y de gremio autogestor del Desarrollo Rural.

La capacidad de nuestros campesinos por encima del proteccionismo estatal, logró que la revolución verde, no obstante las limitantes de tierra, capital y vinculación desventajosa a los mercados, dejara para ellos una modernización gradual<sup>7</sup>, sobre todo en la utilización, cada vez más creciente, de insumos agroquímicos, aumentando su productividad y sustituyendo cultivos tradicionales<sup>8</sup>.

El Estado en su verdadero papel de impulsor del desarrollo en la etapa inicial o despegue de los campesinos, construyendo carreteras y caminos, obras de infraestructura, crédito en menor escala, transferencia de tecnología, capacitación y otros programas, contribuyó en parte a la modernización del sector y en buena parte a su estancamiento y atraso, más cuando no administró gradualmente la autogestión para el libre mercado y no propició el mantenimiento de las obras por parte de la comunidad.

Los sistemas de comercialización de productos de origen campesino han estado apoyados por la ampliación de la infraestructura vial, la cual, unida a la versatilidad de comerciantes informales del campo que con gran esfuerzo logran sacar los productos a centros intermedios, facilitan la paulatina vinculación a mercados, anotando eso sí, el predominio de un canal de acopios intermedios a plazas mayoristas, controlado oligopolíticamente por grandes comerciantes que se apoderan de buena parte de los excedentes generados por las economías campesinas y por ende, se apropian de los subsidios que el Estado proteccionista le otorga a los campesinos.

La capacitación campesina presentó instrumentos de corte académico, pretendiendo desde el salón y con ejemplos que involucran elementos exógenos al medio productivo y social del campesino, la autogestión en condiciones diferentes a su región. Ultimamente es uno de los programas que más ha favorecido la autonomía local.

El crédito que irrumpió en la década de los 60's con la tendencia de fomento y subsidio, dejó un sector Bancario Agropecuario débil que ahora con la política neoliberal tiende a nivelar tasas de interés, acompañado en todo caso de trami-

---

7. Es gradual porque en la economía campesina la tecnología tradicional es parte de su cultura, la cual no cambia intempestivamente.

8. Se han vinculado a la producción de arroz, algodón y café principalmente.

tomanía dispendiosa y beneficiando a un reducido grupo de habitantes de zonas campesinas.

También es incipiente todo el sistema Bancario del país, comoquiera que sus activos apenas equivalen a un Banco de América Latina (el sexto)<sup>9</sup>, lo cual unido a una infraestructura débil, no obstante los esfuerzos anotados, restringe una mayor apertura de las economías campesinas.

Los cambios anotados, a pesar de los desaciertos de los programas muestran un sector pujante de la economía campesina que unidas a los subsectores sobreprotegidos y a los sectores marginados, con una ayuda estatal de despegue para el libre mercado, afrontan el reto de la apertura económica, bien para satisfacer la comercialización interna con demanda cada vez más creciente por aumento poblacional o bien, para vincularse al mercado externo de frutas, hortalizas y productos tropicales propios de las zonas de ladera<sup>10</sup>.

Las instituciones no podrán ser inferiores a la capacidad de transformación y modernización de las economías campesinas y el reto que éstas afrontan ante la apertura económica, es también un reto institucional para capacitarlas en el libre mercado y lograr medidas macroeconómicas y ambiente social favorable para el sector, que le den rostro humano a la apertura.

## **2. REFORMA AGRARIA PROTECCIONISTA**

### **2.1. Adquisición y Dotación de Tierras:**

El enfoque modernista de la Reforma Agraria, registrado al final del documento, exige un recuento de los aspectos negativos del proteccionismo agrario, cuyas soluciones se retoman en la propuesta al igual que las experiencias positivas, cuya apología se recoge ampliamente en otros documentos.

La adquisición y dotación de tierras es proteccionista desde su enfoque político, comoquiera que no pretendió una transformación de las relaciones de poder en el campo, sino una redistribución cuantitativa para un problema de tenencia vigente en el país.

Se creyó equivocadamente, que la Reforma Agraria era integral porque pretendía transformar esas relaciones con programas complementarios a la dotación, entendidos como una sumatoria de acciones para satisfacer una suma de necesidades. Este enfoque que ataca manifestaciones externas como necesidades yuxtapuestas, sin investigar la problemática de fondo de las comunidades

---

9. El Tiempo. Sección Económica, 29 de septiembre de 1991. Santafé de Bogotá.

10. En todo caso estarán vinculadas al comercio externo, ya que sus productos se verán influenciados por los precios externos.

campesinas, deja latente las relaciones socioeconómicas de producción y cualquier esfuerzo que se haga en dotación de tierras y programas conexos, es absorbido por la apropiación de excedentes del medio económico y condena la Reforma Agraria a la marginalidad de las grandes transformaciones en el campo.

El proteccionismo llevó a la Reforma Agraria a la marginalidad geográfica, económica y técnica en la adquisición y dotación de tierras, con excepción de las zonas del Valle Interandino y Costa Atlántica. La dotación de predios en zonas marginales aún con la complementariedad subsidiada de otros programas, hace que buena parte de los campesinos pobres sin tierra se conviertan en campesinos pobres con tierra, ya que en dichas zonas permanecieron inalteradas las relaciones socioeconómicas de producción, por cuanto propietarios e intermediarios siguieron extrayendo los excedentes generados.

En los comienzos de la Reforma Agraria, los campesinos se vincularon ciegame a mercados, no para modernizarse previa apropiación de los márgenes de comercialización, de tal manera que se justificara y consolidara la nueva tenencia, sino para mantener su condición pasiva de proveedores y generadores de excedentes con destino a otros actores de la economía. Sólo en la última década comienza a corregirse este enfoque en el mercado, prevaleciendo de todas maneras, problemas estructurales de acumulación y concentración en el país que desequilibran los sectores y actores de la economía.

La marginalidad condena la Reforma Agraria a comprar tierras de mala calidad, cuya adecuación y rendimientos inducen una baja rentabilidad con la cual se mantienen las relaciones de poder en el campo.

El control de calidad no precedió la compra, dotación y titulación de tierras, fomentando así la explotación indebida en zonas ecológicamente frágiles. En áreas de colonización se convirtió en norma de titulación, adjudicar terrenos baldíos por el hecho de estar explotados en sus 2/3 partes, sin importar que fuesen o no aptos para contener proyectos agropecuarios, ensanchando peligrosamente la frontera agropecuaria.

De otro lado, como se sumerge en la linealidad de la redistribución, paradójicamente reproduce el latifundio, especialmente en zonas de colonización, al titular terrenos a familiares del primer propietario y contrariamente a cambiar las relaciones productivas imperantes las reproduce por cuanto allí sigue vigente el trueque como forma atrasada de explotación agropecuaria.

Buena parte del esfuerzo realizado en la compra y dotación de tierras (más de 1 millón de Has.), acompañada de otros subsidios en adecuación, riego, crédito, infraestructura y fomento básicamente pasaron a engrosar la apropiación de excedentes por otros actores de la economía, persistiendo así las relaciones imperantes y por consiguiente, el estancamiento y atraso.

La compra indiscriminada, también estuvo acompañada por la desinformación en precios y mercados de tierras, no justificable para el mayor comprador del país, que debiera tener series históricas actualizadas para todas las regiones donde compró tierras. No se justifica que el INCORA no haya sistematizado por computador la información del mercado de tierras, mientras que maneja con eficiencia relativa los registros de tipo administrativo. No vende el programa de tierras como un servicio que disponga de medios de divulgación, en los que se caracterice la oferta por regiones, zonas, calidad, producción, precios y condiciones de pago, entre otros.

No se aprovecharon las ventajas de una alianza con el IGAC, para conformar un sistema de información del mercado de tierras, combinando avalúos catastrales y comerciales.

También es débil la acción de los intermediarios financieros en el mercado de tierras. La Caja Agraria, el Banco Cafetero y el F.F.A.P., atendieron un reducido número de beneficiarios, invocando insuficiencia de recursos y falta de garantías.

Las distorsiones del mercado se agravan aun más, cuando en los últimos años, el narcotráfico superó la adquisición de tierras por parte del INCORA e indujo a la Institución a comprar tierras costosas para adjudicarlas, igualmente a un alto costo, con lo cual se ahogan los subsidios.

Estos antecedentes de insuficiencia de recursos y alto costo de la tierra, nos muestran un mercado distorsionado, en donde se reproduce el fenómeno especulativo por la tenencia y en cuya transparencia está empeñado el Estado.

El INCORA cuenta con experiencias atomizadas y dispersas en el conocimiento de las técnicas sobre el mercado de tierras, el cual, hay necesidad de acumular, sistematizar, validar, para lograr la conformación de instrumentos que coadyuven en esa transparencia.

## **2.2. Programas Complementarios**

La omisión de integralidad en el proceso de adquisición y dotación de tierras, ocurre igualmente en el desarrollo socioeconómico de las mismas, con serias limitantes para incorporarlas eficientemente a la economía nacional.

Se pretendió vincular tierras aptas para la explotación agropecuaria a partir de un concepto sesgado a lo técnico, desconocedor del mercado de tierras e influenciado por actores externos (propietarios y políticos). Esto contribuyó a la marginalidad de la Reforma Agraria, distante del mercadeo de productos en Zonas de Economía Campesina, donde fracasó en sus intentos de reestructuración de minifundios; fue más acertada en zonas de Valle Interandino y Costa, donde su acción coercitiva descompuso indirectamente el latifundio improduc-

tivo y menos eficaz en Zonas de Colonización donde no contempla mecanismos desestimulantes del mercadeo irracional de los recursos naturales.

El Instituto hizo frecuentes esfuerzos de análisis comparativos entre la utilización actual de los suelos y el uso potencial y, montó toda suerte de actividades para mejorar su eficiencia, cuando en realidad ya estaban limitados por su baja calidad y escaso margen entre usos actuales y potenciales. Es obvio que en suelos de buena calidad, partiendo de usos actuales, se puede llegar a optimizaciones significativas progresivas en el tiempo, no así en los terrenos de baja calidad, donde la utilización de los techos potenciales resulta engañosa.

La organización campesina, bien impulsada en los años 60's y principios de los 70's enfocó su acción hacia la consolidación de un movimiento campesino sobre la base de sus articulaciones orgánicas con el aparato productivo y social de la comunidad campesina, lo que permitió acompañar el proceso político con la organización de Empresas Comunitarias. La acción intervencionista del Estado, ignorando el proceso de entroque organizacional con las bases, dividió el movimiento campesino y lo puso a su servicio, sin importar que para ello dispusiera una marcada dependencia financiera de las organizaciones campesinas, hacia los fondos públicos. La Reforma Agraria se ve afectada por esta organización dividida, representativa de grupos sin articulación productiva y social, con lo cual la adquisición y dotación de tierras sesga sus ejecutorías hacia las regiones que aquellos representaban.

La dependencia financiera y programática de las organizaciones se consolida con la creación del fondo de capacitación, el cual alimenta el sectarismo, antes que una organización sólida en torno de la problemática y soluciones del campo.

Los programas complementarias, más que la adquisición de tierras, fueron condescendientes con los subsidios sobre todo en adecuación, fomento, capacitación y crédito, llegando a los extremos de regalos y condonaciones.

El programa de crédito hizo énfasis en la apertura de canales externos de captación y canalización de recursos, descuidando la recuperación de cartera, hasta el punto de castigar las deudas con la aquiescencia de los funcionarios que se convirtieron en benefactores de los campesinos. De un lado se hicieron imprescindibles por el hecho de llenar formatos de planificación del crédito, con lo cual hacían el milagro de llevar al campesino el dinero del crédito y, de otro lado, cuando llenaban otros formatos (prórroga, renovación, calificación) etc., les prodigaban la desaparición de las deudas, mereciendo toda suerte de gratitudes y prebendas por parte de los campesinos.

Fue tan marcado el paternalismo en este programa, que hasta los intermediarios financieros se aprovecharan del INCORA, cobrándole las deudas que los

campesinos no cancelaron, utilizando para ello el mecanismo de las garantías, convertido en requisito sine qua non para lograr préstamos de la Banca Agropecuaria.

Desde luego, el crédito subsidiado también benefició con doble usufructo a los medianos agricultores, quienes por el riesgo de la actividad agropecuaria, lo destinaron a usos alternos más rentables, recibiendo de otro lado, las condonaciones por la porción invertida en el campo.

El Fomento Agropecuario llegó a los extremos de subsidiar actividades probadamente rentables y en el caso de la ganadería, cayó en la ineficiencia de la actividad extensiva, parodiando en parte el sistema latifundista vigente, que la justificaba por especulativa y porque aprovechaba un recurso supuestamente abundante como la tierra. Con este pretexto se cayó en el estancamiento y atraso de asentamientos con vocación ganadera.

La Asistencia Técnica pretendió un paternalismo total, cuando sustituyó al campesino en el manejo tecno-productivo de la finca y volcó todos sus recursos para financiar la movilización de los funcionarios en el campo, pretendiendo así, romper de tajo las prácticas tradicionales de las economías campesinas e ignorando la profunda articulación entre tecnología y cultura. Fue tan latente este rompimiento que las primeras importaciones de maquinaria no sólo desbordaron la aptitud del campesino, sino la cultura de los mismos funcionarios, que abandonaron los equipos en las Regionales donde se distribuyó.

Con un proceso más nacional, gradual y articulado a mercados, se logró una significativa adopción de tecnología en el componente de agroquímicos, combinando en muchos casos, los abonos orgánicos y prácticas tradicionales.

Las experiencias evidencian también en la Asistencia Técnica un sesgo tecno-crediticio con visión insular de la finca, desarticulada del mercado, al que vieron como el monstruo de los bajos precios, permaneciendo en el círculo vicioso del estancamiento y del atraso, por cuanto no accedían al mercado por los precios y no podían lograrlo porque no se modernizaban con tecnología.

A diferencia del sector industrial, donde los procesos se pueden alterar con la rapidez de la tecnología, en la agricultura los patrones de producción se desenvuelven dentro de condicionantes biológicos inalterables con facilidad, razón por la cual cobró especial importancia el riego en los comienzos de la Reforma Agraria. Además, la construcción de obras de infraestructura se contrató con eficiencia en zonas de colonización. En la última década, paralelamente a la politización del Instituto y dadas las prebendas que ofrecía la contratación de obras, éstas se extendieron a todas las áreas de Reforma Agraria.

