

## 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 incorporarlas 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 entran 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.

Sin embargo, la mayor debilidad en esta área, la constituyó la carencia de una articulación armónica con la comunidad para que de un lado, aportara recursos (mano de obra especialmente) y de otro lado, se apropiara de las obras, las mantuviera y finalmente las pagara. La mayoría de las obras, sobre todo las intraprediales, se constituyeron en regalos del INCORA, sin importar que estuvieran soportando proyectos productivos rentables.

La capacitación campesina se vio fuertemente influenciada por el esquema pedagógico del técnico que sabe y el campesino receptor profano, utilizando esquemas de cultura andina, sin importar el medio socio-productivo donde se encontraba inmerso el capacitando. El proceso capacitador confluyó en la estrategia de Asistencia Empresarial Rural que corrige en su discurso conceptual el problema antes citado, pero cae en la insularidad institucional y en el sesgo tecno-crediticio de la mayor parte de los funcionarios, quienes por vocación y experiencia no manejan instrumentos sencillos para la toma de decisiones en producción y mercadeo. Es necesario vender la AER a otras entidades que puedan asesorar al campesino en la utilización de registros sencillos de contabilidad, producción, costos y mercadeo.

Finalmente, a pesar de los ordenamientos jurídicos establecidos por la Ley 30/88, los programas complementarios a la redistribución de tierras no funcionan en las entidades comprometidas. El manejo presupuestal ante el D.N.P., de las entidades coejecutoras, unido a su rigidez estructural para la ejecución, conforman una maraña de programas y proyectos descoordinados en el nivel nacional, regional y local, que entraban el desarrollo de la Reforma Agraria Integral.

Así las cosas, cada entidad cumple, parcialmente y de acuerdo con sus políticas y línea de mando interna, los compromisos de Reforma Agraria, al tiempo que ejecuta sus recursos con mayor eficiencia.

### **2.3. Apoyos de Planificación y Administración**

Las rigurosas metodologías implantadas por el D.N.P. para la asignación presupuestal, así como las imposiciones metodológicas de la Banca Externa acerca de la destinación de los recursos y los resultados de las inversiones, han dificultado en el INCORA las tareas esenciales de la planificación que permitan proyectar el desarrollo rural de las comunidades con la participación activa de las mismas.

Los intentos de planificación en el Instituto, se han dado básicamente en dos niveles, el de la explotación agropecuaria y el institucional normativo, inscrito dentro de la planificación nacional.

El nivel de finca hizo hincapié en el aspecto tecno-productivo, desligado del contexto externo y por consiguiente de actores y mercados, que necesariamente intervienen como oponente o aliados en un proceso de Reforma Agraria.

Desde luego, fue una planificación del funcionario que ve al campesino como objetivo pasivo y se limita exclusivamente a planificar un ente predial, desligado de espacios de vida con diversidad geográfica, cultural y socioeconómica; asumiendo una visión verticalista del desarrollo, unidireccional, unidisciplinaria, uniactorial, estática y lineal, que no reconoce los recursos actuales y potenciales del campesino. Tampoco tiene en cuenta los escenarios externos al predio, donde encuentre actores aliados que potencialicen sus recursos y estrategias para luchar contra los principales oponentes (propietarios e intermediarios).

Esta falta de visión, impide la concepción de estrategias frente a los competidores en el mercado de tierras y de productos y hace que los subsidios entregados por el INCORA, se conviertan en transferencias de capital para los actores oponentes.

Los técnicos agropecuarios vinculados a la planificación predial, son expertos en planificación normativa y como tales, cuantifican necesidades sumando programas, con soluciones también cuantitativas sobre manifestaciones externas de los problemas.

Este sesgo mecanicista, les ha llevado a concebir una planificación bancable y distorsionada de las fincas, respondiendo a exigencias de los intermediarios financieros, acomodando en muchos casos flujos con superávits ficticios que no responden a la realidad tecno-productiva del predio.

Ahora bien, en el nivel institucional la planificación también es normativa, signada por el plan libro, uniactorial, sectorial con una enorme influencia presupuestal, hasta el punto de reducir el problema agrario a una simple programación y ejecución del presupuesto que subordina el Desarrollo Rural. Quienes orientan la planificación desconocen el Sector Agropecuario, las economías campesinas y el Desarrollo Rural Integral, dando rienda suelta a la tecnocracia presupuestal.

Es la planificación de un Estado protector desarticulado de la comunidad, que ha gastado ingentes sumas de dinero cargando la responsabilidad del desarrollo y creando una marcada dependencia en los campesinos, quienes casi siempre esperan la acción paternalista del Estado.

Aquí le faltó a nuestra planificación, potencializar los recursos convencionales del campesino (mano de obra, tierra y capital) y los recursos no convencionales pero igualmente determinantes del desarrollo (iniciativa, creatividad, inteligencia, entendimiento, comprensión, participación), estos últimos menguados ostensiblemente por el desmedido paternalismo Estatal.

La planificación se caracterizó por una marcada desarticulación de lo local con lo nacional, considerando equivocadamente que se involucraban las instan-

cias locales por una simple consulta sobre necesidades, siguiendo el conducto Subgerencias, Divisiones, Regionales y Zonas. Ello no le da el carácter participativo a la planificación, ni le quita la normatividad. La participación se da cuando interviene directamente la base, previo un proceso capacitador para que formule su propio desarrollo.

Tampoco la planificación institucional reconoce escenarios externos, ni siquiera a los actores más afectados por el proceso reformador (propietarios, gremios, intermediarios y políticos), sobre quienes el Instituto debió presentar varias estrategias tanto para los desarrollos legislativos pertinentes, como para la acción en el mercado de bienes y servicios.

Fue tan acentuada la desvinculación de los escenarios externos que la entidad no conoció a profundidad el verdadero papel, limitantes y potencialidades de sus actores aliados en el Estado, que por norma debían coejecutar la Reforma Agraria Integral.

Esta falta de visión origina que las estrategias de los afectados por el proceso reformador, prosperen cuando ellos si se aliaron para vender tierras caras, malas y marginadas o para evadir la expropiación o para recibir por multiplicador familiar una mayor titulación de baldíos.

Es tan absorbente la visión presupuestal, que el problema agrario se reduce a evaluar frecuentemente la eficiencia en la colocación de recursos, con la que actúa cada uno de los programas, como si los condicionantes biológicos de la producción respondieran proporcionalmente al dinero, sin tener en cuenta las reales contribuciones y subordinaciones del presupuesto al desarrollo local, a la producción, al empleo y demás objetivos de la comunidad.

La toma de decisiones en el Instituto, no obstante los asomos de participación que ha tenido, no ha mantenido los círculos consultivos para colectivizar y aprovechar las experiencias en la conducción de la Reforma Agraria. Es contradictorio que se convoque la participación campesina, cuando los funcionarios no hemos probado al interior de la entidad la bondad y éxito de los círculos de calidad para prestar un mejor servicio.

En el Instituto proliferaron comisiones, Comités y grupos de trabajo (se ensayaron por macrorregiones), que pretendían la integralidad de los programas. Ellos se menguaron y perecieron por la acción de las órdenes que recababan asuntos urgentes, de apagar incendios y por acción de los mismos campesinos que requerían esas soluciones.

Fue exagerado el paternalismo institucional cuando sustituyó al campesino en la solución de actividades rutinarias.

La diversidad de dependencias, justificable por una división del trabajo, más no por su desarticulación, verticalismo, concepción y unidirección de programas y sobre todo por la atomización y concentración de actividades en las Oficinas Centrales, aspectos que impiden una relación orgánica expedita con las Regionales que no reciben pautas como un todo unificado, sino como infinidad de acciones dispersas, las cuales dificultan una relación de la Regional con la comunidad.

La mayor parte de la asesoría a las Regionales se convirtió en soluciones a problemas específicos de los usuarios (especialmente crediticios), en los cuales las Seccionales intervenían como espectadores de incendios.

Cada dependencia decide qué es lo más conveniente, cuáles son las prioridades y adelanta acciones individualmente sin el concurso de otras dependencias y de las Regionales, a cuyas espaldas pretende el desarrollo de las zonas y muchas veces, la contratación de acciones específicas que desde luego no tienen una respuesta de capacidad y compromiso por parte de las Regionales.

El proceso de descentralización encierra una enorme contradicción: Descentralizar sin confiar en quienes asumirán las actividades. Aquí no se puede sacrificar una conquista de la comunidad por lograr mayor autonomía, recogiendo las labores descentralizadas, sino propiciar una gerencia eficaz en las Regionales.

Es casi nula la coordinación institucional con el municipio, entidad con la cual comienza inevitablemente el desarrollo rural y el reordenamiento jurídico territorial que debe liderar el INCORA.

En la entidad también ha hecho carrera la tecnocracia de los formatos y los procesos. Los primeros se implantaron sobremanera en la década de los 60's y principios de los 70's, con el fin de ponerle oficio a los funcionarios que se vinculaban al Instituto y en los procesos prevaleció la concepción de que los problemas y sus soluciones debían pasarse por todas las dependencias y por toda la pirámide organizacional.

La mayor parte de los procesos no están articulados al eje central de compra y dotación de tierras que vincule la Caja, el Almacén, el Personal, el Presupuesto, el Crédito y los programas complementarios a la tierra.

Los controles crediticios no obedecieron a criterios bancables con sistemas de cobro transparentes y ejemplarizantes, sino paternalistas y condonadores de las cuentas por cobrar.

Es conveniente resaltar que el Instituto adoleció, por más de 20 años, de política de personal, de contratación y de finanzas, como si la parte administrativa estuviera desarticulada del proceso reformador.

También ensayó diversas técnicas de motivación del personal, a las cuales no hay una respuesta significativa, por cuanto el problema es de falta de incentivos, a los cuales apunta la actual política de modernización del Estado para acabar con la incompetencia y corrupción, inducida en buena parte por los bajos sueldos.

Finalmente, es preciso cuestionar el control de auditoría donde primó el control ex ante al control posterior, propiciando con ello que la proliferación de talanqueras previas incidan también en la baja ejecución presupuestal, alejando la programación de los planes operativos y resultados finales que son los que interesan a la comunidad.

En esta segunda parte, es difícil encontrar el límite preciso entre la Reforma Agraria proteccionista y la Reforma Agraria actual, dado el período de transición hacia la apertura económica; sin embargo, se asume que los vestigios de Reforma proteccionista pertenecen al pasado.

### **3. REFORMA AGRARIA CON APERTURA ECONOMICA <sup>11</sup>**

En principio y ante los postulados de la Apertura Económica, se podría pensar que, siguiendo el esquema neoliberal, el Estado no debería intervenir en un mercado que como el de tierras se enmarca dentro del mercado de bienes y servicios, en el cual, por la gran cantidad de compradores y oferentes y por la magnitud de las transacciones, no existe entidad Estatal con la capacidad de sustituir al sector privado, en tan gigantesco escenario.

No obstante, la “mano invisible” del mercado, ha evidenciado su incapacidad para normalizar las distorsiones del mercado de tierras, especialmente en zonas de Colonización y de Economía Campesina, en las cuales se ha demostrado una profunda articulación de las transacciones de tierras con la realización de los productos, sin menoscabo de la tenencia microfundiaría.

En Colombia, con el nuevo ordenamiento constitucional que propende el acceso gradual a la tierra por parte de los campesinos, con la política de Apertura Económica y teniendo en cuenta la diversidad cultural y geográfica y la enorme capacidad de las economías campesinas para resistir, persistir, adecuarse y modernizarse aunque con ciertas desventajas, se configura un marco de condiciones óptimas para transformarlas, con la intervención racional, gradual y temporal del Estado. Sería vano pensar que un proceso de modernización, con la diversidad cordillerana anotada, pretendiera desalojar a los campesinos, cuando no hay tecnología probada, suficiente y asequible para zona de ladera.

---

11. Esta propuesta no se presenta bajo el esquema de las áreas diagnosticadas en la segunda parte, por cuanto la nueva Reforma Agraria requiere una estructura totalmente diferente.

Las Economías Campesinas Colombianas, a diferencia de los países del Cono Sur y otros, donde se dieron fuertes procesos de apertura con agroindustrias, desalojando mano de obra, ofrecen una enorme resistencia, amparadas por la diversidad geográfica incomparable, que las alberga en todos los climas, culturas y medios socio productivos, de tal manera que, cualquier intento de desplazamiento masivo será nulo. Es más razonable trabajar con ellas procurando su inserción a mercados, con procesos autogestionarios en los que coadyuve el Estado.

De otro lado, están fuertemente vinculadas a la producción de alimentos en fresco para el mercado interno, actividad de la que no podrán ser desplazadas en el mediano plazo, dada las precarias condiciones de infraestructura portuaria y terrestre que posibiliten la entrada masiva al país de alimentos en fresco.

El espacio constitucional abre enormes perspectivas para lograr desarrollos legislativos más agresivos en materia de Reforma Agraria, sobre todo en la expropiación por vía administrativa. El espacio económico dado por la apertura abre igualmente alternativas de negociación directa entre propietarios y demandantes, utilizando un instrumento que, como el crédito-subsidio, facilita la adquisición y dotación de tierras.

Desde luego, esta nueva visión de la Reforma Agraria no puede hacerse desvinculada del mercado de bienes y servicios, cuya investigación y análisis serán pasos previos a la adquisición de tierra dentro del nuevo ordenamiento institucional. Esta acción sí garantiza una real reinserción de los indultados a la vida civil.

Es evidente que el problema agrario debido a la tenencia de la tierra origina buena parte de la violencia, pero no está probada como solución, la dotación de tierras a indultados en zonas marginadas, por la violencia económica que en ellas suscita el aislamiento.

Las investigaciones de mercado de tierras son nulas en el INCORA y casi nulas en el país si no fuera por los escasos estudios emprendidos por el sector privado: Gremios y Universidades. Los casos de Aquitania, Tenerife, Hoya del Suárez, García Rovira, Charalá y otros que tocan el problema de la tenencia ante el mercado de productos señalan, sobre todo en Aquitania, una dinamización significativa del mercado de tierras frente al mercado de un producto como la cebolla. Sin embargo, se evidencia que el mercado no pudo con el solo mecanismo de compraventa, arreglar el microfundio en esa región y de otro lado, tampoco se estabilizó el monocultivo.

Aquí es donde entonces, se justifica una intervención del Estado para recomponer parcelas rentables a partir de pequeños fundos y de otro lado, diversificar la producción con miras a equilibrar la inestabilidad del monocultivo en los mercados.



La consolidación de una tenencia productiva en estas zonas, demanda crédito con un subsidio capaz de recomponer, desde luego, acompañado por otros instrumentos: Compra de cosechas, precios favorables, fondos de garantías compartidas, adecuación de tierras, tecnología y concertación de proveedores e industriales<sup>12</sup>.

Es conveniente también, estudiar y proponer los instrumentos para comprar tierras por la vía administrativa, cuando el interés general prime sobre la tenencia improductiva o cuando ni siquiera colectivizando los servicios complementarios, en especial la comercialización, sean rentable los microfundios.

El nuevo INCORA deberá enfatizar en la investigación del mercado de tierras unido al mercado de productos, utilizando técnicas de investigación apoyada en información primaria de Notarías, Oficinas de Registro, Oficinas de Catastro y en los datos de precios y mercados de productos cuyos flujos, volúmenes y márgenes, determinan buena parte de la movilización de tierras (Compra-venta).

Semejante tarea sólo podrá ser acometida por funcionarios con una actitud y aptitud nueva, divorciados del modelo proteccionista antes explicado, capaces de desprenderse del esquema todero, concededores del campo y del desarrollo rural.

En esta forma, a la vez que se cumple con la Ley 30/88 en el sentido de especializarnos en tierras, dedicaremos más tiempo a una actividad donde está todo por hacer.

La integralidad del Desarrollo Rural no es para hacerlo todo como actualmente se hace en el INCORA: Adecuación, riego, infraestructura, garantías (crédito real), capacitación, AER, fomento, caucho, frutales, etc., es para coordinarla ordenadamente como lo propone la Ley 30/88 y complementariamente el sistema de soporte, actualmente en estudio y adopción por parte del Ministerio de agricultura<sup>13</sup>.

El nuevo funcionario deberá despojarse del enfoque de integralidad para hacerla, y adoptar el esquema de cosmovisión para coordinarla y para tenerla presente siempre que se va a asesorar la compra de tierras por la vía del crédito-subsidio.

Naturalmente este nuevo funcionario debe operar en una estructura orgánica diferente a la que tenemos, que responda a los retos institucionales. El

---

12. DNP-2558-UDA- Minagricultura. Santafé de Bogotá, 15 de octubre de 1991.

13. Sistema de Planificación Unificada, estratégica y participativa para lograr el desarrollo rural armónico y coherente entre el Estado y la Comunidad.

Instituto perdió una gran oportunidad de modernizarse al divorciar su esquema organizativo de los postulados de especialización ordenados por la Ley 30/88, y sería insensato persistir en ordenar su estructura de acuerdo con los nuevos desafíos, a partir de comisiones internas de corte administrativo. Es necesario contratar una Consultoría Técnica con visión del Desarrollo Rural para garantizar una organización y planta de personal con la nueva misión del Instituto.

Como puede verse, se trata de una nueva Reforma Agraria capaz de caracterizar el mercado de tierras por regiones y zonas, cuya investigación demanda el conocimiento sistematizado de nuestras experiencias y la puesta en marcha de nuevos mecanismos para mantener actualizado un sistema de información de precios en la compra de tierras. Igualmente, se requerirá mantener actualizado un directorio de demandantes de tierra con las características que los acrediten para recibir el crédito-subsidio.

De esta gran actividad de investigación deben salir las propuestas de ajuste a la política de tierras, teniendo en cuenta la caracterización de regiones y beneficiarios, de tal manera que los planes de amortización respondan al ciclo productivo y a los mercados.

Implica también complementar el concepto de la UAF<sup>14</sup> con el ser humano que la administra, por cuanto no es lo mismo en manos de un campesino con vocación agroempresarial que con la dirección de alguien sin visión de empresa.

De otro lado, la determinación de Zonas de Reforma Agraria debe subordinarse al mercado de bienes y servicios que movilicen tierra en torno de proyectos productivos capaces de innovar y modernizar la actividad agropecuaria.

La asesoría en la administración del crédito-subsidio a las entidades encargadas de ejercerla, será una actividad conexas al nuevo proceso, ligándola en todo caso a la producción agropecuaria y no con el simple esquema de registros de cartera.

Será pues, una asesoría tanto para el campesino que compra, como para el intermediario que la facilita, vinculando la tierra en todo caso al proceso productivo y al desarrollo rural.

El nuevo esquema de la Reforma Agraria utilizando el crédito-subsidio, las inmobiliarias y las concertaciones para estimular la compraventa de tierras entre propietarios y demandantes, le da un carisma más estratégico y menos traumático para los actores afectados, sin cambiar la Ley.

---

14. Unidad Agrícola Familiar.

Esta propuesta contiene enfoques globales: los instrumentos y mecanismos deberán perfeccionarse por grupos de investigación en un campo donde hay mucho que hacer: Mercado de Tierras. Además, adoptando las correcciones que implican las fallas diagnosticadas en la Reforma Agraria proteccionista, constituye un documento muy útil para la toma de decisiones.

El perfil del nuevo funcionario demanda competitividad por su profesión, especialización, eficiencia, pero sobre todo, por su actitud positiva hacia la Reforma Agraria con apertura económica, en la cual tiene el gran reto de investigar y probar instrumentos adicionales al crédito-subsidio para recomponer microfundios.

#### **POST DATA**

Documento dirigido especialmente a funcionarios con actitud positiva hacia el cambio, deseosos de una Reforma Agraria con visión del mercado de tierras.

No está dirigido a los defensores de la Reforma Agraria proteccionista que, aunque muestra muchos aspectos positivos, estos están rodeados de los vicios ya comentados y nunca podrán ser superiores a las siguientes evidencias:

- El INCORA no participa con más del 1% del Mercado de Tierras.
- No ha modificado la tenencia de la tierra en Colombia.
- No ha beneficiado con dotación de tierras a más de 60.000 campesinos.