

LA CUESTIÓN AGRARIA EN COLOMBIA A FINES DEL MILENIO,

Machado Absalón, *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, El Áncora Editores, Bogotá, 1998.

Este nuevo libro de Absalón Machado es un valioso aporte a la literatura agraria del país. Como en todos sus trabajos anteriores, el Profesor Machado analiza, con profundidad, sencillez y claridad, temas tan controvertibles y controvertidos como los de la tenencia de la tierra rural, la reforma agraria y el mercado de tierras, y la situación y las perspectivas de la pequeña propiedad rural. Como precisa muy bien en la Introducción,

Es indudable lo polémico y sensible que resulta formular propuestas sobre temas como la reforma agraria y la modernización campesina. Sobre ello nos hemos llenado de dogmas y credos al estilo de los que practican los neoliberales, pero en otro campo. Se llega a veces, y de manera mezquina e irresponsable, a tildar de enemigos del campesinado a quienes de alguna manera hemos sostenido con honestidad profesional puntos de vista diferentes de quienes defienden la necesidad de conservar lo campesino en sus moldes tradicionales, desconociendo las transformaciones sociales, institucionales y económicas en que está envuelta nuestra sociedad y el contexto internacional que la rodea y condiciona.

Con esta aclaración, divide el libro en cuatro capítulos relacionados entre sí y con la 'cuestión agraria', entendida "como el conjunto de problemas estructurales que le impiden a la sociedad rural potenciar su desarrollo y alcanzar un proceso dinámico de crecimiento con modernidad, además de proyectarse en condiciones de equidad al ámbito nacional e internacional."

Aspectos conceptuales, elementos y facetas del problema agrario son, entonces, el objeto de estudio del primer capítulo del libro, del cual caben destacar los puntos focales para el análisis de la cuestión agraria, y la necesidad de una nueva conceptualización sobre el término 'agrario', asimilándolo al concepto general del sistema agroindustrial, que incluye las nuevas relaciones y los nuevos procesos de la agricultura, tanto en el mercado interno como externo. Entre los principales elementos y tendencias del sector rural colombiano, que el autor llama puntos focales, destacamos:

— La acentuada migración rural-urbana impulsada por la disminución de áreas cultivadas, el difícil acceso de la población rural a la tierra y servicios del Estado, sin que esa población encuentre alternativas de empleo e ingreso por fuera de la agricultura. En ello se conjugan el fenómeno de los desplazados por la guerra y las violencias en el sector rural.

— El avance de la concentración de la propiedad en manos del narcotráfico y otros agentes, acompañada de una expansión de la ganadería extensiva que genera poco empleo y expulsa población rural.

— El avance del minifundio y la fragmentación antieconómica de la propiedad rural, acompañada de altos índices de pobreza rural; desasosiego social y enfrentamiento de la población rural con el Estado y sus instituciones. Al mismo tiempo, un deterioro de la mediana propiedad y de la clase media rural que impide lograr equilibrios en la estructura agraria.

— El estancamiento de la inversión pública en el sector rural y la inestabilidad de los programas de desarrollo rural y de reforma agraria.

— La pérdida de credibilidad en las instituciones públicas y privadas promotoras del desarrollo y en las orientaciones estratégicas para el uso de los recursos.

— El aumento de la brecha entre los sectores rural y urbano en materia de ingresos y calidad de vida.

El capítulo II examina la tenencia de la tierra rural y, para comenzar, recuerda el fracaso de las políticas agrarias diseñadas en Colombia des-

de la década de los cincuenta. El uso del gravamen fiscal como instrumento de transformación rural, recomendado por una misión del Banco Mundial presidida por el profesor Lauchlin Currie en 1949, la Ley 135 de 1961, la Ley 1a. de 1968, la Ley 35 de 1982, la Ley 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994 son, entre otros, los mecanismos que se explican y critican y los cuales se utilizaron, con muy pocos resultados, para solucionar el problema agrario del país. En efecto,

la estructura de la propiedad rural de 1960 a 1984 y luego de 1984 a 1996 acusa un avance de la gran propiedad, deterioro de la mediana y continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria.

Esta estructura de la propiedad rural de 1960 a 1996, descrita nacional y regionalmente (en la costa Atlántica, en el Occidente, en el Centro Oriente y en el Piedemonte Llanero), se la relaciona con los problemas de alta concentración señalados por los índices de Gini, con el narcotráfico y su evolución, con la permanencia y extensión del minifundio y el microfundio, con las formas de tenencia (el sistema de arriendo principalmente) y con el uso actual del suelo, el cual agrega a sus problemas tradicionales, una significativa 'ganaderización'.

La razón principal de esta situación "ha sido la falta de voluntad de los dirigentes, de los políticos y de las clases propietarias para facilitar procesos pacíficos de cambio y de adecuación de la estructura agraria a las necesidades de las sociedades rurales, en convergencia con el desarrollo económico y social del país".

En el Capítulo III se analizan la reforma agraria y el mercado de tierras. Sobre la primera, se recuerda que el país no ha sido afortunado en la solución del problema agrario y que por el contrario, los problemas han avanzado tanto que se han convertido en un obstáculo al proceso de industrialización y desarrollo. Por su parte, el mercado de tierras, que surge en esta época como una opción y a menudo como un sustituto a la reforma, tampoco muestra posibilidades ya que ha sido restringido, sin una oferta permanente de predios para su venta y producto de una estructura desigual de la propiedad.

Aunque el Estado ha intentado, con mayor fuerza a partir de 1994, dinamizar la oferta y la demanda de tierras, ello no ha funcionado, entre otras razones porque "el Incora no se preparó para activarlo realmente y repitió procesos y costumbres tradicionales en la compra de predios". Queremos destacar las observaciones presentadas por el autor, sobre la

acción del Incora frente al mercado de tierras, las cuales son muy precisas y oportunas y si se toman en cuenta, pueden contribuir al mejor diseño de los proyectos futuros sobre el particular.

En relación con los criterios para una reforma agraria moderna, vale la pena señalar como: "la política agraria ha descuidado históricamente la formación de la mediana propiedad eficiente, y el mercado asistido de tierras está propiciando su fragmentación, polarizando aún más la estructura agraria, en la medida en que la gran propiedad ineficiente no está afectándose (excepto en casos circunstanciales)." Por lo anterior, el autor afirma que la reforma agraria de hoy debería tener claras varias alternativas no excluyentes e inclusive que pueden ser coexistentes, para los campesinos. A vía de ejemplo, señalamos una de las expuestas en el capítulo: generar unidades de explotación familiar que tengan condiciones de producir excedentes, acumular, adoptar tecnologías y vincularse a los mercados de manera competitiva, es decir, pequeñas economías empresariales.

En síntesis, una reforma agraria moderna, podría realizarse mediante la combinación y utilización de tres estrategias que pueden ser complementarias: una reforma agraria hecha directamente por el Estado, incluidas las reservas campesinas; una reforma agraria realizada por los empresarios con apoyo del Estado, y la redistribución que pueda realizar la operación del mercado por la vía de los subsidios a la compra de tierras.

El desarrollo rural es un concepto que integra la noción de reforma agraria con otros procesos. Por ello, la reforma agraria no puede seguir analizándose separada del desarrollo rural y de una concepción integral de lo rural. El desarrollo rural es un concepto que se asimila cada vez más a las posibilidades que tienen las sociedades locales y regionales de alcanzar una capacidad institucional que les permita emprender cambios de la realidad y buscar mejores condiciones de vida para sus pobladores. No ha sido ésta la concepción con que en Colombia se ha manejado el desarrollo rural y por ello la mayoría del campesinado no tiene hoy una unidad agrícola que le permita alcanzar un ingreso de subsistencia y un excedente acumulable.

El Capítulo IV se inicia recordando el alto grado de polarización existente en la estructura agraria colombiana, acentuada en los últimos años a raíz de la compra de tierras por parte de narcotraficantes y esmeralderos y, presenta luego, algunas alternativas para los pequeños productores y campesinos, las cuales se sitúan en dos grandes actividades: las propiamente agropecuarias y las extraprediales rurales. Estas dos actividades requieren combinarse en el mediano y largo plazo, pues la sola

producción primaria no es siempre suficiente para garantizar ingresos estables para los productores.

También muestra cómo puede lograrse el acceso a la propiedad rural mediante la reforma agraria o el mercado asistido de tierras, que para el autor es un camino intermedio entre la intervención directa del Estado y el libre mercado. La alternativa es crear un mercado de tierras dinámico, cruzado, con buena información a los agentes, bajos costos de transacción, acceso libre, una oferta ágil, una demanda real y clasificada y opciones tecnológicas que permitan elegir la mejor alternativa de producción a quienes adquieran tierras.

El mercado de tierras debería estar complementado con el de insumos, recursos financieros y tecnológicos, bajo una concepción de integralidad. Cualquiera que sea la estrategia adoptada, ella tiene como presupuesto el desarrollo de los mercados de insumos, productos financieros y de tierras, lo cual implica un fuerte desarrollo institucional, público y privado, así como políticas diferenciadas de desarrollo rural.

La alternativa hoy para las sociedades rurales no es dejar que opere la tradicional descomposición y recomposición campesina, sino buscar alternativas propias de desarrollo en su interior, que les permitan integrarse con equidad a los procesos más globales de cambio, buscando conservar su integridad como sociedades dentro de la modernidad.

Rafael Vásquez Ordóñez
Profesor Asociado, Facultad de Agronomía,
Universidad Nacional de Colombia