



# Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria<sup>1</sup>

Absalón Machado C.<sup>2</sup>

*El problema de la reestructuración de la propiedad rural y del desarrollo rural no es hoy un problema técnico o de falta de recursos financieros, es un problema político y de concepción de la política macroeconómica y sectorial*

## Antecedentes

Son numerosos los estudios y las propuestas elaboradas en los inicios de este siglo sobre el problema de tierras, los cuales se suman a las tradicionales propuestas gubernamentales, de las organizaciones campesinas y de los grupos alzados en armas.

Los estudios que financió el Banco Mundial son tal vez los más recientes, y una síntesis de ellos se encuentra en la Revista Planeación y Desarrollo del Departamento Nacional de Planeación. El estudio de Kalmanovitz-López sobre la historia de la agricultura en el siglo XX también le destina un capítulo al análisis del problema. También existe la propuesta de Labranza de Paz, coordinada por Óscar Marulanda, y propuestas de investigadores como Darío Fajardo, entre otros.

Sobre reforma agraria existen todo tipo de propuestas y es difícil encontrar algo que no se haya dicho, o información que no haya sido manipulada, explorada y analizada.

Ortodoxas o no ortodoxas, las propuestas no han avanzado quizás por que les ha faltado enmarcarlas en un proyecto nacional consensuado que les dé viabilidad política. El problema de la reestructuración de la propiedad rural y del desarrollo rural no es hoy un problema técnico o de falta de recursos financieros, es un problema político y de concepción de la política macroeconómica y sectorial, que ha derivado en teorías del crecimiento y no de desarrollo, abandonando el campo fértil de la economía política que adentra en el análisis de los poderes y relaciones de los distintos grupos de la sociedad, de su relación con el Estado, y que se inmiscuye en los temas de la distribución de la riqueza y el ingreso en la sociedad.

1 Ponencia presentada en el foro "La extinción de la propiedad ilícita: una vía para la reforma agraria? Bogotá, 9 de junio 2005.

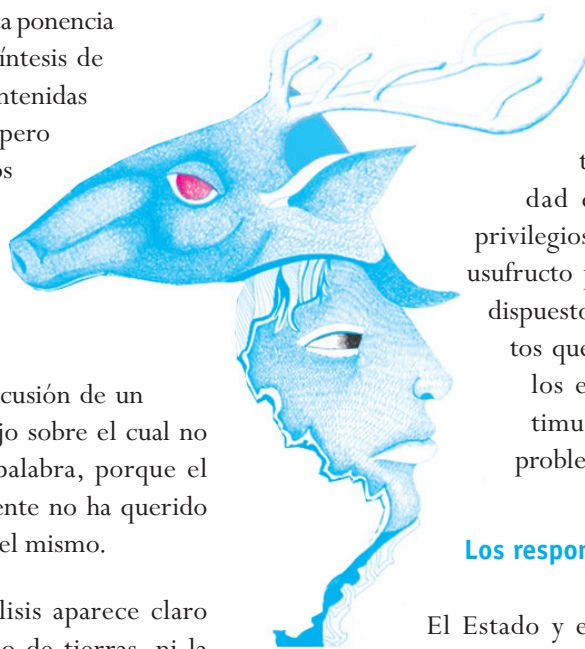
2 Profesor titular de la facultad de ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

El propósito de esta ponencia no es hacer una síntesis de las propuestas contenidas en esos estudios; pero sí, con base en ellos y en las reflexiones que hemos hecho en otras oportunidades, exponer unos puntos para la discusión de un problema complejo sobre el cual no existe la última palabra, porque el país conscientemente no ha querido debatir el fondo del mismo.

En todos los análisis aparece claro que ni el mercado de tierras, ni la intervención directa del Estado, han logrado cambiar la estructura de la propiedad rural en Colombia. Esto no significa que ellos no tengan un papel fundamental para transformar esa estructura.

El mercado no ha incidido por su múltiples imperfecciones y fallas y el Estado por la falta de decisión política y de visión, así como por la carencia de una institucionalidad adecuada para el tratamiento y gestión del tema.

Los índices de concentración de la propiedad, los de pobreza, de *minifundización*, de deterioro de la mediana propiedad, del conflicto en el uso del suelo, de la baja tributación de la propiedad rural y de violencia en el campo, esconden la actuación de un mercado imperfecto de tierras y de fallas notorias del Estado; un proceso violento de apropiación de las tierras, el fortalecimiento de relaciones de



poder depredadoras, la debilidad institucional y la actitud de sectores de la sociedad que disfrutaban de privilegios y poderes para el usufructo propio, y no están dispuestos a asumir los costos que implica erradicar los elementos que estimulan y propician el problema de tierras.

### Los responsables

El Estado y el mercado, como instituciones, no son los únicos responsables de que la estructura de la propiedad no haya cambiado y se haya constituido en un obstáculo al desarrollo. Detrás de ellos hay responsabilidades de distintos grados en los gremios (oposiciones cerradas); las organizaciones campesinas (posiciones polarizadas y sin puntos de encuentro); propietarios de tierras, empresas agropecuarias y agroindustriales; el capital financiero; las políticas públicas; las fuerzas militares; los actores alzados en armas; y los habitantes urbanos (la mayoría de los consumidores).

El problema agrario en Colombia es el problema de todos, así no se quiera reconocer esa realidad. No es como se ha creído que el problema es sólo de unos especuladores de tierras o acumuladores de rentas institucionales que juegan a la valorización de activos frente a una estructura tributaria débil, que permite y estimula el mal

*Además de reestructurar la propiedad, se requiere desmontar los factores que alimentan la concentración de la propiedad, la fragmentación antieconómica de ella, la exclusión de los que no tienen tierra para producir*

uso del suelo y la concentración antisocial de la propiedad. Este es un problema que compete a toda la sociedad y hasta tanto no se reconozca este hecho, la solución definitiva no va a aparecer fácilmente.

### La solución del problema

El problema no se resuelve con el cambio de la estructura de la propiedad rural como un acto del mercado o de intervención del Estado; o con la simple extinción del dominio de las propiedades adquiridas ilícitamente, o la expropiación con indemnización de aquellas que no cumplen una función social o que generan conflictos irresolubles entre los actores. Además de reestructurar la propiedad por una decisión política, se requiere desmontar los factores que alimentan la concentración de la propiedad, la fragmentación antieconómica de ella, la exclusión de los que no tienen tierra para producir; los factores institucionales, políticos y privados que sostienen y estimulan una estructura agraria desigual, excluyente, antidemocrática, que se ha constituido en una afrenta contra la pobreza y el desarrollo.

Tradicionalmente, el Estado ha actuado sobre las manifestaciones del problema pero no sobre sus causas y los procesos que las generan. De allí la ineficacia de todos los intentos de reformar la estructura de la propiedad rural. No se ha actuado sobre el núcleo de la estructura y las relaciones de poder que genera. Se ha actuado sobre la forma y las manifestaciones del problema.

Si no se conocen y ni se actúa sobre los procesos y las dinámicas que conducen a la concentración de la propiedad rural y al despojo de los legítimos dueños, será ilusorio desmontar el dominio territorial y el uso de la tierra como factor de dominio social, político y militar. Dominio que se ejerce para sojuzgar a la población rural y a las economías campesinas.

Por ello adquiere mucha relevancia este interrogante: ¿Tiene sentido para la sociedad hacer una reforma de la propiedad rural que desconcentre la propiedad en unidades menores, tipo UAF



(reforma redistributiva), si los factores que conducen a esa desigualdad en la posesión y el acceso a activos y a la acumulación de tierras como negocio, no se desactivan definitivamente?

Es ilusorio pensar que los altos índices de concentración de la propiedad se eliminan definitivamente con el sólo hecho de redistribuir la gran propiedad. Si no se actúa sobre los factores que conducen a esa concentración, a la vuelta de la esquina la propiedad estará nuevamente concentrándose, como lo demuestra la experiencia colombiana y de otros países. Y los factores que intervienen en el proceso y que conducen a la acumulación de tierras, no para la producción sino para otros fines, son muy variados, no todos son de índole económica. Una lista no exhaustiva de ellos es ésta:

1. Las políticas del Estado, y el estímulo macroeconómico a la acumulación de rentas y la valorización;
2. la baja tributación de la propiedad rural;
3. el atraso en los catastros rurales y la inadecuación de la información sobre la estructura de la propiedad;
4. la dinámica del conflicto armado;

*Es ilusorio pensar que los altos índices de concentración de la propiedad*



5. el poder regional y territorial de los grupos alzados en armas, y la relación de estos grupos con la política y la clase política, con el narcotráfico, y la relación narcotráfico-gran propiedad en la mayoría de las regiones;
6. los procesos de expropiación y despojo violento de la propiedad usando diversos métodos (entre ellos el desplazamiento forzado, la usurpación directa y la venta de tierras a bajos precios, bajo presión);
7. intimidación para convencer al propietario de la conveniencia de recibir un precio inferior al comercial;
8. coacción a los dueños para que nombren como mayordomos a los hombres de confianza de los grupos ilegales;
9. los procesos encubiertos de legitimación de títulos mal habidos, en notarías;
10. la incapacidad técnica, financiera, política e institucional de las instituciones públicas encargadas de la problemática de tierras para hacerle seguimiento al problema y actuar con base en alarmas tempranas;
11. el desplazamiento de linderos por propietarios aprovechando falta de claridad en los derechos de propiedad;
12. la apropiación indebida de tierras publicas en ciénagas y similares;
13. el avance de la ganadería extensiva;
14. la falta de claridad de un ordenamiento territorial que marque fronteras entre el uso y no uso de la tierra (zonas de reserva);
15. la sobre representación política de propietarios en concejos municipales y en el Congreso que avala la escasa contribución fiscal.

### Los referentes en una solución del problema

Se ha actuado sin una política integral de referencia para el tratamiento de los problemas que genera la estructura agraria. Como, por ejemplo, una política de desarrollo rural territorial en la cual se inscriba una política de tierras, que contemple no sólo el tema de la propiedad, también el de su uso, la tributación, el uso del agua, los derechos de propiedad, los registros y catastros, etcétera.

La extinción de dominio y la expropiación, junto con la operación de los mecanismos del mercado regulados por el Estado, deben inscribirse en una política de desarrollo rural y de ordenamiento territorial. Esta política tiene muchas facetas que deben actuar de manera integrada, con articulaciones claras con otras políticas más globales, para que puedan tener efectos persistentes y sostenibles hasta lograr las transformaciones deseadas o planificadas.



Esa política de desarrollo rural y territorial, que deberá inscribirse en los espacios de la economía política y no tanto de la política económica, requiere surgir de un consenso nacional o de un proyecto consensuado por toda la sociedad que marque una pauta para el desarrollo del país. Una política que

*Se ha actuado sin una política integral, que contemple no sólo el tema de la propiedad, también el de su uso, la tributación, el uso del agua, los derechos de propiedad, los registros y catastros, etc.*

se enmarque en una visión de largo plazo de una sociedad política y socialmente viable.

Cualquier propuesta de solución de los problemas de la estructura agraria, ortodoxa o no, debe surgir de un consenso social y político, no puede ser una propuesta hecha a la medida de los deseos individuales de cada cual, de un grupo en particular o de una entidad pública. No es sólo la propuesta que pueda salir del Congreso, no es la estructura agraria que quiere la tecnocracia o los organismos internacionales, no es la reforma agraria que hace el Ministerio de Agricultura, no es la propuesta de los grupos subversivos, no son los deseos de transformación de los académicos.

En la coyuntura actual, una propuesta de transformación de la estructura agraria y de solución del problema agrario, requiere hacer parte de un consenso nacional para la solución del conflicto social y político enmarcado en una propuesta de desarrollo de largo plazo. Ello implica asumir responsabilidades, costos, sacrificios individuales en aras del bien común, un debate público intenso, una decisión política profunda.

### Lo no ortodoxo: una reforma rural

Resolver el conflicto social y político, resolver el conflicto en el uso de la tierra, hacer que la tierra y sus propietarios paguen al Estado los tributos que les corresponden para impulsar el desarrollo, enfrentar de serio el ordenamiento territorial, desmontar la estructura agraria bimodal, resolver el tema de la institucionalidad para el manejo del problema de tierras, y asumir una verdadera política de desarrollo rural y de seguridad alimentaria, puede ser lo no ortodoxo de una propuesta sobre tierras. Todos estos frentes deben desarrollarse al unísono con un horizonte de largo plazo, asumiendo toda la sociedad los costos que ello implica, en la medida que se valore el papel estratégico de lo rural para el desarrollo.

Se trata de una propuesta de **reforma rural**, más no de reforma agraria simplemente redistributiva como tradicionalmente se ha entendido. Las circunstancias creadas y los procesos en marcha, obligan a replantear seriamente el concepto de reforma agraria que siempre hemos tenido en mente. Los problemas de hoy y los retos del futuro y del postconflicto son tan protuberantes que el país tendrá que cambiar su actitud y su visión frente al problema.

El problema ha dejado de ser solamente de redistribución de la tierra para convertirse en el problema político de la supervivencia de la poca democracia que queda en el campo y la frágil democracia en la sociedad. El problema ha dejado de ser agrario para convertirse en un problema nacional, donde el tratamiento del tema de tierras es apenas uno de los elementos a tener en cuenta, pero quizás uno de sus elementos fundamentales.

Esta reforma rural requiere adelantarse por regiones de acuerdo con las características del problema, la historia y la cultura, las potenciales de desarrollo y la dotación inicial de recursos. La estrategia es concentrar acciones públicas y privadas por regiones hasta resolver definitivamente el problema; algo que ya está definido en la Ley 80 de 1988 sobre reforma agraria. El tipo de estructura agraria compatible con el desarrollo de la región y el país sale de un consenso regional donde está presente el gobierno nacional para garantizar ciertos atributos que deben tener esas nuevas estructuras: la no exclusión, la transparencia de los acuerdos, las garantías de cumplimiento de compromisos, la

regulación de la competencia y de los mercados, el respeto y cumplimiento de los derechos de todos, la participación, la equidad, etcétera.

Concentrar acciones públicas y privadas en regiones críticas y planificar la solución de los problemas originados en las estructuras agrarias, con una visión de largo plazo y mediante el consenso, es una estrategia viable, pero que requiere de una decisión política del Estado para apoyar los acuerdos que se alcancen, teniendo como marco un acuerdo básico nacional.

La estrategia de reforma rural se debería, en realidad, fundamentar en una alianza nacional contra la pobreza, el hambre, la inseguridad alimentaria de la población. Una alianza que comprometa a todos, a los sectores público y privado y a la comunidad internacional.

*Se trata de una propuesta de **reforma rural**, más no de reforma agraria simplemente redistributiva como tradicionalmente se ha entendido.*



### La estructura agraria deseable

El país necesita de una estructura agraria multimodal y no bimodal como la actual. La estructura bimodal polarizada actual es conflictiva, excluyente, inequitativa, es un obstáculo al desarrollo económico y a la democracia, genera un bajo crecimiento y un pobre desempeño, propicia el uso ineficiente de la tierra, crea poderes depredadores, se caracteriza por una baja inversión y ahorro y una debilidad e incertidumbre en los derechos de propiedad.



Hasta mediados de los ochenta, el país estaba caminando hacia una estructura agraria donde la tierra estaba adquiriendo en muchas regiones el carácter de factor de producción y donde la mediana propiedad se estaba fortaleciendo; en un camino hacia una multimodalidad gobernable. Pero los factores y procesos señalados han revertido la estructura de la propiedad, fortaleciendo

la especulación y valorización de tierras, la concentración de poderes y el dominio territorial. Se ha producido una contra-reforma agraria con una involución de la propiedad y las relaciones que genera.

Cuadro

Características de las modalidades de estructuras agrarias

Bimodal	Unimodal	Multimodal
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta concentración y polarización, índice de Gini alto</li> <li>Estructura conflictiva</li> <li>Bajo potencial de crecimiento</li> <li>Poca vinculación con la agroindustria</li> <li>Baja inversión y nivel de ahorro</li> <li>Poco desarrollo de la democracia</li> <li>Dificultad de desarrollar sistemas de cooperación</li> <li>Debilidad e incertidumbre sobre los derechos de propiedad</li> <li>La pequeña y gran propiedad no se relacionan y viven en conflicto</li> <li>Uso ineficiente del suelo</li> <li>Escaso desarrollo institucional</li> <li>Gran informalidad en las relaciones de trabajo y en la sociedad</li> <li>La tierra es más un bien especulativo que productivo</li> <li>Por lo general, el Estado es débil y las políticas discriminan a los campesinos y los pequeños propietarios</li> <li>Estructuras donde no se ha realizado la reforma agraria</li> <li>Bajo nivel de tributación de la propiedad rural</li> <li>La exclusión económica, social y política y la desigualdad es muy notoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Homogeneidad tecnológica y desarrollo tecnológico propio</li> <li>Baja concentración de la propiedad, Gini bajo</li> <li>Gran potencial de crecimiento</li> <li>Estructura no conflictiva</li> <li>Fuerte vínculo con la agroindustria</li> <li>Altos niveles de ahorro e inversión</li> <li>Fácil acceso a los mercados</li> <li>Alto desarrollo de la democracia participativa</li> <li>Consolidación de los derechos de propiedad y de los registros</li> <li>Sistema tributario sobre la tierra adecuado; han desaparecido los factores especulativos sobre la tierra</li> <li>Prima el criterio de eficiencia productiva y social</li> <li>Estructura agraria sostenible</li> <li>Amplio desarrollo institucional y de las organizaciones</li> <li>Los sistemas de cooperación son intensos</li> <li>El mercado de tierras opera de manera eficiente</li> <li>Las políticas facilitan el desarrollo de capacidades, no existe exclusión</li> <li>La tierra es un bien productivo</li> <li>El Estado es fuerte y moderno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja concentración de la propiedad rural</li> <li>La mediana propiedad es más fuerte y domina con la pequeña la estructura agraria Ambas coexisten con la gran propiedad bien explotada</li> <li>La agricultura contribuye mejor al crecimiento y ella misma desarrolla sus potencialidades</li> <li>Los distintos tamaños de propiedad se articulan en alianzas</li> <li>Hay un uso eficiente del suelo</li> <li>Funciona un sistema tributario que desestimula el uso ineficiente de la propiedad</li> <li>Los derechos de propiedad están consolidados</li> <li>Se facilita el desarrollo institucional y de las organizaciones</li> <li>La informalidad existe pero es marginal</li> <li>La articulación de la agricultura con la agroindustria es alta</li> <li>La estructura productiva es diversificada</li> <li>La tierra es un bien productivo</li> <li>El Estado es moderno y las políticas no son discriminatorias</li> <li>Ha desaparecido el conflicto por el acceso a la propiedad</li> <li>Se ha practicado una reforma agraria</li> <li>Opera un mercado de tierras eficiente</li> <li>La democracia se ha desarrollado</li> </ul>

**Fuente:** Absalón Machado C. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2002, capítulo I.

Un cambio en la actual estructura agraria bimodal requiere, además, tener en cuenta cambios en el sistema agroindustrial, del cual hace parte la estructura agraria. En ese sistema el poder económico se ha concentrado en el sector industrial, financiero y comercial, más allá del poder de los agricultores o de los propietarios de la tierra. En tanto que en la estructura agraria actual se ha concentrado el poder político, social y militar en los señores de la guerra y la gran propiedad.

El conflicto colombiano, la irrupción del narcotráfico, la conformación de grupos armados, el paramilitarismo como institución informal, nos ha hecho regresar a formas medioevales en la estructura agraria bimodal. Los señores de la propiedad y de la guerra, tienen dominios de territorios que defienden con las armas, imponen tributos obligatorios, ejercen amedrentamiento y castigo con la pena de muerte o el desplazamiento obligado a quien comenta violación de sus normas y códigos de conducta, o a quien no se someta a sus reglas.

Esta involución de las relaciones sociales, de los derechos de propiedad, de la función social de la propiedad y de los poderes que se derivan de la propiedad de la tierra, configura un feudalismo funcional al desarrollo del capital en el campo y a los intereses políticos y económicos de los señores de la guerra. ¿Será que la reforma agraria tradicional resuelve este enredo y recupera la función social de la propiedad establecida en la Constitución Nacional desde 1936? ¡Claro que no!

*Los señores de la propiedad y de la guerra, tienen dominios de territorios que defienden con las armas, imponen tributos obligatorios, ejercen amedrentamiento y castigo con la pena de muerte, o el desplazamiento obligado, a quien comenta violación de sus normas y códigos de conducta, o a quien no se someta a sus reglas.*



Cortesía Le Monde Diplomatique - Colombia

Fernando Molina

### Estructura agraria y economías campesinas

En una estructura multimodal desempeñan un papel estratégico los campesinos y los pequeños y medianos productores. Estos sectores se fortalecen y consolidan con una política de ayudas al estilo de las permitidas por la OMC, lo cual implica reestructurar las actuales ayudas y protecciones en frontera concentradas en pocos productos y para beneficio de pocos productores<sup>3</sup>.

La sostenibilidad de la economía campesina y de la pequeña propiedad es estratégica para la fase de transición de la actual estructura bimodal a una multimodal, donde se eliminan los conflictos sociales y políticos, el conflicto en el uso del suelo, y donde la democracia efectiva es la norma en la sociedad rural y en toda la sociedad. La democracia en el sector rural se construirá sobre la base de la

3 La estructura actual de protecciones en frontera y de ayudas a la agricultura colombiana, está descrita ampliamente en el trabajo de Yesid Castro "Política de protección". En La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Ministerio de Agricultura, Bolsa Nacional Agropecuaria, Bogotá, enero de 2005. Este estudio se realizó bajo la dirección de Luis Jorge Garary.



pequeña y la mediana propiedad, sin eliminar la gran propiedad eficiente y bien explotada y que cumple las normas establecidas por la Constitución y las leyes. Sólo así se logrará la convivencia en el campo y se abrirá un camino definitivo para la paz, cuando la sociedad colombiana valore lo rural y reconozca a los campesinos como actores sociales sujetos de derechos, y cuando el Estado haga respetar esos derechos con la fuerza legítima que le da la Constitución.

La reforma rural se sustentará en la pequeña y mediana propiedad, redimensionando ambos sectores, reestructurando el minifundio y la gran propiedad sin fragmentar la explotación económica y productiva de los predios. Los títulos de propiedad se pueden fragmentar para hacer más propietarios mas no la explotación de las tierras. Con ello se frena la minifundización que resulta de las UAF y la profundización de la pobreza en el campo.

La agricultura de subsistencia con producción de pequeños excedentes es un esquema válido para la construcción de democracia, el equilibrio social y político en el campo, siempre y cuando ella pueda alcanzar una estabilidad económica y social con el apoyo del Estado y la sociedad, y se eliminen o controlen los factores que conducen a su deterioro y estrangulamiento a través del tiempo, y por supuesto los que impiden su libertad y accionar.



## BIBLIOGRAFÍA

- Castro Yesid. "Política de protección". En La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Ministerio de Agricultura, Bolsa Nacional Agropecuaria, Bogotá, enero de 2005.
- Fajardo Montaña, Darío. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Universidad Nacional de Colombia, Idea, Bogotá 2002.
- Kalmanovitz, Salomón; López, Enrique. La agricultura colombiana en el siglo XX. En prensa, Bogotá, diciembre 2004. capítulo VI.
- Klaus Deininger, Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report, Washington 2003.
- Machado Cartagena, Absalón. ¿"Reforma agraria o reforma rural"? Análisis Político, No. 40, IEPRI, Universidad Nacional, Bogotá mayo-agosto 2000.
- Machado Cartagena, Absalón. La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio. El Ancora Editores, Bogotá 1998.
- Machado Cartagena, Absalón. De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 2002.
- Marulanda Gómez, Oscar. Labranza de paz. Producción sostenible en el campo para la reconstrucción de la comunidad rural. Grupo Editorial Norma, Bogotá 2002.
- Revista Semana, "Los señores de la tierra", mayo 30 de 2004.
- Varios autores. Departamento Nacional de Planeación, Revista Planeación & Desarrollo, Volumen XXXIV, No.2, julio-diciembre 2003. ■