

AGRO: MODERNIZAR... Y ALGO MÁS

Cristina de la Torre

Cuando Carlos Lleras habló de incorporar tierras en la Sabana de Bogotá y en el Valle del Cauca, sus terratenientes levantiscos amenazaron con desencadenar una guerra civil. La parcelación de Jamundí precipitó el pacto de Chicoral, que sepultó para siempre la reforma agraria. Cuarenta años después, las leyes de Víctimas y Tierras vuelven a poner al agro en la palestra del debate público. A las primeras restituciones de fundos arrebatados a sus dueños, el Presidente advierte sobre nuevas veleidades levantiscas de la Mano Negra. Aunque hoy no se habla de repartir tierras sino de devolver las usurpadas y de modernizar el campo, como presupuestos de paz, en un país flagelado por el narcotráfico y el conflicto armado. De esta guerra emanaron el despojo y la huida de cuatro millones de campesinos; el control de territorios enteros por ejércitos ilegales; y, sólo entre 2006 y 2010, la fruslería de 173.183 inocentes asesinados y 34.467 desaparecidos a manos de paramilitares, según la Fiscalía. La tierra se trocó en factor de guerra, porque los contendientes perseguían el control militar del territorio.

Entre tanto, el modelo de desarrollo rural viraba hacia una nueva ecuación: más larguezas para los grandes empresarios, olvido para el campesinado raso. Pero el sector empresarial, orgullo de la patria, no le produjo al país riqueza ni empleo: en 2010 la agricultura creció cero y la pobreza agobiaba al 64% de los campesinos. Si en 1991 Colombia importó un millón de toneladas de bienes agropecuarios, en 2010 fueron nueve millones.¹ Y, sin embargo, la participación de los apoyos directos del gobierno a los grandes productores había saltado del 17.4% en la década del 90 al 46.7% en la primera de este siglo; en los mismos períodos, la participación del desarrollo rural bajó de 46% a 12%. Por desmantelamiento del Estado promotor del desarrollo, de ocho entidades públicas del sector agropecuario –ICA, DRI e Incora comprendidas- hoy sólo quedan dos: Incoder y el propio Ministerio de Agricultura. Como se ve, a la par con el desmonte de las instituciones públicas, se estranguló financieramente al sector agrario y cuanto quedó en caja se canalizó al bolsillo de los grandes empresarios. Díganlo, si no, los subsidios de Agro Ingreso Seguro. Se construyó un modelo “modernizante”, más cifrado en el privilegio y el mercado que en el Estado y el interés común. Y se preservó el orden social de jerarquías petrificadas que venía desde el origen de los tiempos.

¹ Ver Darío Fajardo, *Contribución del modelo de desarrollo agrario a la crisis alimentaria en Colombia*. Conferencia dictada en la Academia Colombiana de Ciencia Económicas. Bogotá, septiembre/11

La agricultura colombiana se afirma hoy sobre dos franjas distintas: la frontera agrícola, por un lado; y, por el otro, la altillanura, que se presta para agricultura comercial moderna y biocombustibles; para cultivos intensivos en capital, no en mano de obra. En la primera franja, asiento de pequeños, medianos y grandes propietarios, donde estos últimos acaparan el grueso de la tierra, se reemplazó la reforma agraria redistributiva por subsidios que le dieran al pequeño campesino acceso al mercado de tierras. Congelado quedó el sistema de tenencia de la tierra, y su concentración se acentuó con la incursión del narcotráfico. Congelado, también, el uso inadecuado del suelo, que es causa del estancamiento en el campo. En Colombia sólo se explota la tercera parte del potencial agroforestal. La ganadería bien podría contraerse a la mitad del área que hoy ocupa. La absurda concentración de la tierra (segunda en el mundo) acicateada por los precios astronómicos de la especulación, bloquea la actividad productiva del sector.

Para Absalón Machado,² experto agrarista, no habrá justicia en el campo, ni modernización, ni productividad, si no se redistribuye propiedad agraria. Y no se trata de atomizar aún más el minifundio en parcelas liliputienses condenadas a la miseria, sino de robustecer la mediana propiedad a expensas del latifundio improductivo. Tampoco se trata de expulsar de la frontera agrícola a la población “sobrante”, en honor al viejo modelo de colonización (hoy hacia la altillanura) que deja incólumes el atraso, las inequidades, los desequilibrios y el conflicto.

Tierra y conflicto

Dos conflictos confluyen en el campo: el agrario y el armado. El primero apunta a la tierra; el segundo, al territorio y al control de la población. Cuando la tierra deviene instrumento de guerra, uno y otro se entrelazan. Se la arrebatada por presión de compra, por estafa o por la fuerza, para trazar corredores de comercialización del narcotráfico o derivar otras rentas. Preservarlos implica controlar el territorio. Reinar. Y guerrear contra otros que van por la misma presa. Desde los años 80, nuestra guerra deriva menos de la lucha por la tierra entre campesinos y terratenientes que de la disputa por el territorio, por la captura de las entidades públicas, del poder político, de las rentas municipales y el negocio de las drogas ilícitas.³ Incrustado en la entraña del campo, el narcotráfico articuló los intereses económicos y políticos de la sociedad agraria y sus elites, y la guerra entre

² Absalón Machado, entrevista realizada en septiembre 9/11, Bogotá

³ Ver PNUD, *Colombia Rural, Razones para la Esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá, septiembre 2011.

guerrillas y paramilitares. La capacidad de coerción armada se convertiría en “el principal argumento de articulación del poder en la sociedad rural”.⁴

El conflicto armado siguió una nueva dinámica. Para defenderse de la guerrilla y proteger su riqueza, narcotraficantes, ganaderos y terratenientes promovieron la creación de autodefensas armadas y muchos terminaron fundidos en ellas. Entonces se saltó de la lucha por la tierra a la disputa por el territorio. Cada vez más financiada por el narcotráfico, la guerrilla buscaba expandirse sobre el territorio y tomarse el poder. El paramilitarismo se proponía controlar el negocio de la droga, revistiendo su guerra con galas de lucha contrainsurgente. Eje de su acción fue el despojo: 6.5 millones de hectáreas fueron arrebatadas a sangre y fuego o abandonadas en estampida. Mientras el despojador convertía la tierra en botín de guerra, el Estado dejaba hacer, dejaba pasar.

El senador Juan Fernando Cristo, promotor de la Ley de Víctimas, señaló que Colombia era testigo “del más grande despojo de tierras del hemisferio occidental en el último siglo”. Mas, para sorpresa de todos, en decisión de gobierno que hará historia, el presidente Santos debutó con la promesa de redimir a las víctimas del despojo, “así en ello me vaya la vida”. Ha corrido sangre de líderes que reclaman la tierra usurpada. Guillermo Rivera, ponente de la ley que la prescribe, escribió que la mejor manera de garantizar la aplicación de la ley de Víctimas es procurando la organización de las mismas: Lleras Restrepo apostó a la organización de los campesinos “para enfrentar políticamente a los terratenientes; Santos debería apostar a la organización social de las víctimas para enfrentar políticamente a la Mano Negra”.⁵

El modelo rural

De 21.5 millones de hectáreas aptas para agricultura, Colombia sólo explota 4.9 millones. A ganadería se dedican 31.6 millones, 10.6 millones más de lo necesario. El potencial estimado para explotaciones comerciales y bosques nativos bordea los 20 millones de hectáreas, pero a esos renglones se destinan apenas 7.4 millones. Es decir que hay en el país 39.8 millones de hectáreas inexploradas o mal usadas.⁶ La expansión sin pausa de la ganadería extensiva en la frontera agropecuaria encuentra estímulo en las políticas de gobierno y en el mercado, factores que convierten la tierra en bien especulativo: la tienen sus propietarios no para producir, crear ingresos y empleo, sino para derivar rentas. Y no pagan impuestos, o

⁴ PNUD, op cit, p. 34

⁵ Guillermo Rivera, *El Tiempo*, septiembre 8/11

⁶ Datos extraídos de la entrevista citada a Absalón Machado

tributan prediales irrisorios. La ganadería extensiva destruye bosques y ocupa suelos de vocación agrícola.

Por su parte, la concentración de la propiedad impide la incorporación de los pobladores a la producción y a los recursos productivos. Sabido es que este modelo de tenencia y el uso inadecuado de las tierras se han convertido en talanqueras formidables para el desarrollo en el campo. Bloqueado el acceso a la tierra, se restringen la inversión, la producción y el ahorro: el crecimiento resulta deleznable o nulo, y explosivo el potencial de conflictos. Los planes de desarrollo no alteran la concentración de la propiedad; propenden a la modernización, mas no a la distribución. Perpetúan esta estructura irracional que obstaculiza el desarrollo humano y el crecimiento económico del sector. Inversionistas, terratenientes, narcotraficantes y grupos armados terminan por subordinar la lucha histórica por la tierra al control del territorio, casi siempre con fines de narcotráfico.

Poco Estado y mucho mercado respira este modelo: “Colombia necesita más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado”, postula Machado.⁷ No basta la restitución de tierras -agrega-, hay que abrir las puertas a la modernización con un Estado más interventor y regulador. Entonces, ¿qué tierras distribuir, cómo hacerlo, y dónde? Si ha de repartirse, será cerca de las ciudades y en zonas con verdadero potencial productivo en agricultura, en ganadería, en explotación forestal. Siempre dentro de la frontera agropecuaria. Tierra hay: en ganadería sobran 15 millones de hectáreas, en suelos con vocación agrícola se desperdician otras tantas, y el mismo número se subutiliza en áreas forestales. Pero reconvertir la ganadería y aprovechar todo el potencial agrícola y forestal son empresas que pasan por resolver el conflicto por la tierra.

Más allá de la frontera agrícola, en la altillanura, se va afirmando el modelo de gran explotación agroindustrial, de consorcios poderosos, algunos extranjeros. No se prestan estas tierras para repartir a campesinos sino para proyectos empresariales de grandes inversiones. La incógnita allí será cómo incorporar a los pobladores de la región: como mano de obra a destajo, o en programas tipo *Fasenda*, empresa que explota a plenitud 15 hectáreas en porcicultura, maíz y otros cultivos. Con todo, la oferta de trabajo será precaria en plantaciones agroexportadoras que habrán suplantado a la agricultura campesina. Arturo Infante y Santiago Tobón⁸ calculan que, de mecanizarse el corte de caña para producir etanol en las 200 mil hectáreas sembradas, los 13.25 millones de jornales se

⁷ En este apartado seguimos la entrevista a Machado

⁸ Infante y Tobón, *Implicaciones de las políticas públicas sobre biocombustibles*. FAO, Roma, 2009

desplomarían a 4.86. Sufre el empleo a manos de la competitividad. Y queda la seguridad alimentaria pendiendo de un hilo.

¿Qué necesidad había de abrir toda esta zona de reserva, de situar en ella la locomotora agrícola del gobierno –se pregunta Machado- si disponíamos de tantas posibilidades inexploradas dentro de la frontera agrícola? ¿Economía de enclave? ¿Colonización pura y dura para no tocar la estructura de propiedad en la frontera agrícola?

Modernizar sin repartir

Como complemento a la devolución de fundos expoliados, el gobierno ha anunciado una ley de Tierras y Desarrollo Rural que responda por el desarrollo social y económico en el campo, para beneficio prioritario del campesinado pequeño y medio. En forma expresa ha dicho el Ministro Restrepo que no reeditará la reforma agraria de los años 60, con distribución de tierras. Se trataría ahora de recuperar lo arrebatado y de modernizar la agricultura campesina. Política integral de tierras que apuntaría a formalizar la propiedad agraria; a mejorar el uso del suelo – menos ganadería extensiva, más agricultura-; a proteger la frontera de bosques y reserva forestal, a modernizar el campo y facilitar el acceso del campesinado medio y pequeño a la tierra. “A promover el desarrollo rural con formas asociativas del campesinado, pues no se trata sólo de restituir tierras sino de aplicar en ellas procesos productivos sostenibles”, remata el ministro.

En aquella dirección parece marchar la propuesta preliminar del gobierno.⁹ No modifica significativamente la estructura de propiedad en el campo, y se contenta con facilitar la compra de tierras con subsidio. Pero introduce cambios sustantivos. El primero, recupera el desarrollo rural como estrategia de política pública planificada a largo plazo, en cabeza del Estado. En la mira de “modernizar los instrumentos de intervención del Estado”, el Artículo 4 del Capítulo II deposita en el Ministerio de Agricultura la responsabilidad de “liderar y coordinar la formulación de la política nacional de desarrollo rural, con base en criterios de equidad, desarrollo, ordenamiento productivo y sostenibilidad, la cual deberá proponer una visión de largo plazo y (...) medidas para fomentar el desarrollo de los territorios rurales (...) y de su economía...”¹⁰ El proyecto rescata también la Unidad Agrícola Familiar que la ley 135 de 1961

⁹ Ministerio de Agricultura, *Ley General de Tierras y Desarrollo Rural* (Versión no oficializada del anteproyecto de ley).

Bogotá, septiembre/11

¹⁰ Ministerio de Agricultura, obra citada

introdujo y la ley 160 de 1994 reformuló. Otro cambio de fondo será la recuperación de la asistencia técnica para los pequeños campesinos como servicio público y gratuito. Y la transmutación del malhadado Agro Ingreso Seguro en el programa de Desarrollo Rural con Equidad, que reorienta los subsidios de preferencia hacia el campesinado medio y pequeño.

Otras alternativas

Casi todos los especialistas encuentran que sin distribución de tierra no habrá desarrollo rural ni amainará el conflicto armado interno. Con todo, si de reforma agraria se tratara, no sería como aquella que el Incora ensayó. Absalón Machado, verbigracia, concibe una reforma capaz de crear pequeños, medianos y grandes propietarios articulados en un movimiento común de economía agraria y sobre un territorio compartido. Principiaría por fortalecer la mediana propiedad, que apenas si controla la quinta parte de la tierra, en un campo polarizado entre 20% de minifundio y 60% de gran propiedad. Desconcentrar poder en el latifundio; aumentarlo en el minifundio con crédito, asistencia técnica, vías y condiciones de mercadeo; y ampliar la propiedad media mordiéndole a la gran propiedad, arrojaría un escenario equilibrado de poderes en el campo. Su horizonte, la formación de una clase media campesina, inexistente en Colombia, y llamada –como en todas partes- a ser el fiel de la balanza.

El Estado cuenta con todos los medios para hacerlo: la citada Ley 160 lo habilita para comprar tierras, expropiar con indemnización, declarar extinción de dominio, afectar la propiedad subutilizada o no usada, aplicando el criterio de la función social de la propiedad. La nueva Ley le permitiría al Estado comprar tierras por su valor catastral, intervenir directamente la gran propiedad ociosa, y enderezar las distorsiones del mercado. El Plan de desarrollo, por su parte, eleva el impuesto predial, de modo que el propietario, o explota bien su tierra, o la vende. Es ya verdad de a puño que la eficiencia en el campo se logra pagando por la tierra ociosa. Vale decir, tributando lo que en justicia corresponda por no trabajarla a derechas. Por lo que hace al minifundio, sería de promover la integración funcional de parcelas hasta configurar fundos de talla mínima rentable. Y ejecutar políticas de descentralización industrial y de servicios ambientales que ocupen los brazos sobrantes en la pequeña propiedad. Pero nada de esto fructificaría sin organizar el mercado de productos agropecuarios en asociaciones de productores capaces de negociar, colectivamente, con cooperativas y supermercados. La reforma rural desborda la sola redistribución de tierra: demanda capacidad institucional, intervención del Estado, articulación de organizaciones sociales al poder público, con propuestas de cambio y desarrollo.

Ricardo Bonilla¹¹ sostiene que la agricultura podría garantizarle a Colombia su seguridad alimentaria y generar excedentes de exportación, pero sólo si se recupera el uso productivo de las tierras ociosas. Propone estimular la producción de alimentos, operar una transformación agroindustrial en el campo y modernizar la ganadería para cederle tierras a la agricultura. De otro lado, un programa integral de apoyo al pequeño campesino, para que se modernice y supere la pobreza. La meta nacional debería ser, según el analista, duplicar en cuatro años el área cultivada del país en tierras fértiles. Ahora bien, en la perspectiva de redistribuir el ingreso y la riqueza, Bonilla aboga por una ley de tierras enderezada a la redistribución y a restituir los derechos de las víctimas. Le siguen su organización productiva y la revisión del uso del latifundio improductivo.

El modelo de desarrollo agrario que ha prevalecido no resuelve, pues, los problemas del campo: ignora su potencial de recursos y la capacidad de sus gentes. Para el PNUD, urge una “reforma rural transformadora”¹² que cambie la estructura de tenencia de la tierra. Concibe el desarrollo rural en función del territorio, apunta a los pobladores más débiles y exige cambios en el modelo económico. Aboga por rescatar el liderazgo sustantivo del Estado, único medio capaz de erradicar la pobreza, la injusticia y la concentración de la propiedad rural. Insta a aplicar una política integral de tierras dirigida a generar excedentes económicos en las empresas familiares, fortalecer la mediana propiedad, desarrollar tecnología, regular el crédito, respetar el ambiente, reconvertir la ganadería extensiva, incentivar la inversión y privilegiar la seguridad alimentaria.

Dos mínimos lograron, tiempo ha, todas las reformas agrarias de corte liberal en el mundo: redistribución de tierras y cambios en el uso de los suelos. Colombia ha comenzado por el intrépido proceso que conduce a restituir y formalizar la propiedad rural, en medio de la guerra, bajo amenaza de la derecha extrema y el peso de una historia siempre adversa a los más débiles. Enhorabuena. Pero, ¿habrá coraje para completar la tarea reformando la estructura de propiedad de la tierra, presupuesto necesario de modernización en el campo?

¹¹ Ricardo Bonilla, revista digital *Razón Pública*, septiembre 5/10

¹² Ver PNUD, informe citado, p. 46-48