

# ¿Reforma agraria o reforma rural?

**ABSALÓN MACHADO C.**

ABSALÓN  
MACHADO C.  
Coordinador  
del Área de  
Desarrollo  
Agropecuario  
y Rural de  
CEGA. Profesor  
titular de la  
Universidad  
Nacional,  
Facultad de  
Ciencias  
Económicas.

## INTRODUCCIÓN

Cada vez que se habla de sector rural en Colombia nos remitimos a la reforma agraria como la solución de sus problemas. Pero en el país nunca se adelantó un proceso serio y adecuado de redistribución de la propiedad rural que facilitara los procesos de crecimiento y desarrollo con equidad, convivencia y justicia social. El hecho de que haya fracasado la reforma concebida dentro de un esquema redistributivo de la propiedad, que buscaba crear una clase de pequeños propietarios, recreando las economías campesinas, no significa que hayan desaparecido los factores que definen la necesidad de una reforma. Ellos

permanecen, sus características y complejidades han cambiado desenvolviéndose en un contexto y una época diferentes.

La reforma agraria en Colombia parece pertinente, aún dentro del proceso de globalización. Lo que debe discutirse es su contenido, su concepción y el modelo de desarrollo rural requerido para solucionar los problemas del campo. Debe discutirse de qué manera se puede resolver hoy la complejidad del problema rural en un mundo incierto e impredecible. ¿Los instrumentos que se usaron en el pasado son apropiados hoy? ¿El esquema reformista practicado por el Incora y los distintos gobiernos garantiza una solución estable, eficiente y via-

ble de la cuestión agraria? También debe analizarse de qué cuestión agraria estamos hablando, cómo la entendemos: ¿Se trata de la tenencia de la tierra o de algo más allá y más importante que ésta?<sup>1</sup>.

### LA VISIÓN CLÁSICA DE LA REFORMA AGRARIA

En la visión clásica existe acuerdo en que la reforma agraria altera la distribución del ingreso y la estructura político-social, así como que impulsa el desarrollo económico, amplia el mercado interno, mejora la productividad y el nivel de vida de los campesinos, supera la pobreza y logra un mayor desarrollo de la democracia. Pero el acuerdo no es tan claro cuando se trata de definir el tipo de reforma que debe adelantarse y la extensión o profundidad de la misma en términos de modificación de los factores de poder al interior de la agricultura y el sistema nacional.

Pocas dudas existen sobre la bondad de una reforma agraria para transformar la estructura agraria, en especial cuando se considera que ésta es un obstáculo al desarrollo, o se convierte en un factor de conflicto social que amenaza la estabilidad política.

Para Doreen Warriner la reforma agraria significa esencialmente "la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños productores y trabajadores agrícolas"<sup>2</sup>.

Barraclough reafirma al respecto:

La reforma agraria es considerada como un equivalente de la reforma de tenencia de la tierra. Es un proceso que incluye la

redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra, a favor del cultivador y de la sociedad entera. Normalmente se acompaña de cambios en otras instituciones agrícolas y de programas de desarrollo agrícola [...] Hay tres objetivos implícitos en el concepto de reforma agraria ahora propuesto: una mayor igualdad social, la redistribución del poder político y un mejoramiento en el funcionamiento económico<sup>3</sup>.

De acuerdo con el concepto clásico latinoamericano, para que se produzca una reforma agraria deben darse algunas condiciones necesarias como:

1. Una distribución de la propiedad agrícola altamente desigual (estructura de tenencia de la tierra inadecuada);
2. Niveles altos de pobreza y miseria en las áreas rurales lindantes con la riqueza;
3. El estancamiento económico de las masas de población rural, o sea la no participación de los campesinos en los beneficios del desarrollo;
4. Inestabilidad política y social (orden político existente amenazado en forma amplia, no sólo en el aspecto agrario). Pero un elemento crucial que anota Barraclough es que los cuatro factores anunciados son necesarios mas no suficientes, se requiere un "catalizador" que puede ser una persona o un hecho en particular, o una combinación de hechos y personas<sup>4</sup>. Una pregunta muy interesante para los colombianos: ¿Estamos actualmente en presencia de ese catalizador?

<sup>(1)</sup> Una discusión sobre la cuestión agraria se puede consultar en Machado, Absalón. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora, 1998.

<sup>(2)</sup> Warriner, Doreen. *Land Reform and Development in the Middle East*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1957.

<sup>(3)</sup> Barraclough, Solon. "¿Qué es una reforma agraria?". En: *Reformas agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*. Edición preparada por Óscar Delgado. México: Fondo de Cultura Económica, 1965. Ver detalles en Machado, Absalón. "La reforma agraria, una necesidad política". En: CEGA. *Coyuntura Colombiana*. No. 65, Controversia socioeconómica, enero 2000.

<sup>(4)</sup> *Ídem*, pp. 132-138.

Con esta visión, buena parte de los países latinoamericanos se lanzaron en los años sesenta y setenta a realizar reformas agrarias que buscaban redistribuir la propiedad afectando las estructuras latifundistas, para crear pequeñas propiedades individuales o asociativas, que se consideraban más eficientes y constituyan un fundamento para la construcción de una democracia económica en el campo. Estos procesos fracasaron en la mayoría de los países y se revirtieron en países como Bolivia, Chile y Nicaragua, donde se presentaron reformas de corte estructural que no tuvieron una sustentabilidad política. Los fracasos del modelo clásico de reforma agraria han sido muy analizados. Las causas se sitúan en primer término en la falta de voluntad y decisión política de las élites y la clase política para hacer transformaciones estructurales duraderas; la mala gestión pública; la concepción limitada y parcial del proceso; el aislamiento de la reforma agraria de otros procesos de transformación urbana; la carencia de recursos públicos para apoyar el proceso; la mala selección de los usuarios de la reforma; la corrupción en uso de los recursos públicos; la inflexibilidad de las burocracias; la falta de planeación, la centralización y dispersión de los procesos; la debilidad de las organizaciones campesinas; el funcionamiento asimétrico de los mercados; la débil articulación de la agricultura con la industria y su poco poder de negociación, etcétera.

Quizás lo más cuestionable no es el concepto en sí, sino la inflexibilidad en su aplicación al insistir en una reforma agraria asumiendo que no han variado los factores que la justifican, los actores, el contexto, los conceptos sobre el desarrollo rural, los roles de la agricultura en el desarrollo. Es decir, insistir en una reforma redistributiva tradicional suponiendo que nada ha cambiado, y que por tanto el esquema es universal, cuales-

quiero sean las circunstancias y los procesos en que esté involucrado un país o una sociedad. Esta asincronía del proceso reformista con la realidad es una de las dificultades actuales para discutir el contenido de una reforma, que si bien necesaria, debe discutirse en su concepción, alcance y contenido en el actual contexto, de acuerdo con una visión de más largo plazo del sector rural.

### **EL CONTEXTO DE LA REFORMA AGRARIA**

Las reformas tienen que ubicarse en un contexto determinado. No es lo mismo una reforma que busca eliminar las relaciones atrasadas en el campo, de tipo feudal o semifeudal, de aquellas que se realizan dentro de un régimen capitalista donde las formas semifeudales han desaparecido como formas dominantes. Tampoco puede aplicarse el mismo esquema a una sociedad en proceso de globalización con grandes factores de desestabilización política y social, y a otra con atraso considerable en materia de transformaciones estructurales para el desarrollo y la modernidad, además de involucrada en múltiples conflictos y en guerra.

En un régimen capitalista la reforma agraria sólo puede ser redistributiva al interior del sector reformado cambiando parte de la estructura agraria, sustituyendo la élite capitalista dominante (terratenientes aburguesados) por una clase de agricultores y campesinos que explotan la tierra dentro de parámetros de eficiencia. En el actual régimen capitalista la tierra ha dejado de ser un bien de especulación y sobrevalorización, o de captación de rentas institucionales, convirtiéndose en un bien productivo y de inversión.

En un sistema capitalista que se desenvuelve en condiciones normales de acumulación de capital, según De Janvry, existen cuatro razones por las cuales la reforma agraria se convierte en un tema poco probable de ser asumido en las políticas<sup>5</sup>:

<sup>5)</sup> De Janvry, Alain. "El papel de la reforma agraria en el desarrollo económico: política y políticas". Reimpreso del *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 63, No. 2, 1981, p. 384-92.

1. Las alianzas políticas requeridas para apoyar la reforma agraria tendrán que ser capaces de oponerse a los intereses capitalistas establecidos en la agricultura. Será difícil oponerse a la élite terrateniente porque su control del aparato estatal es fuerte. Generalmente tiene inversiones diversificadas en la industria y fuertes alianzas con el capital extranjero. También es difícil oponérseles puesto que se requiere que una facción de la burguesía se oponga a otra y cuestione la inalienabilidad de los derechos de propiedad, exigiendo una compensación completa para los anteriores propietarios;
2. Las reformas antifeudales han producido ganancias en eficiencia y equidad (en equilibrio compensatorio entre estos dos propósitos); una reforma adicional puede anular los logros tecnológicos pasados generando caídas en la producción, por lo menos en el corto plazo;
3. La mayoría de los países del Tercer Mundo han optado por un modelo de desarrollo económico donde el crecimiento industrial se basa principalmente en la expansión del mercado de exportaciones o bienes suntuarios y no en el mercado de bienes de consumo. Allí no resulta esencial la redistribución progresiva de los ingresos con el objeto de crear un mercado nacional para la industria, evitando así la crisis de falta de consumo. En tal caso la reforma sólo es un beneficio político para trabajadores y campesinos;
4. La burguesía responderá a las presiones sociales de reforma agraria aceptándola a cambio de la legitimación de las relaciones sociales dominantes. Así los programas de reforma serán tan limitados como sea posible mientras logren su propósito político: en estos términos son un instrumento de estabilización, pero también de desestabilización potencial.

No obstante estas razones no son lo suficientemente convincentes como para olvidar la necesidad de la reforma, tanto más porque ellas son fruto de una decisión política que afecta los distintos poderes.

En un sistema capitalista no globalizado, De Janvry concluye que la reforma agraria será siempre resultado de una fuerte presión que pueda cuestionar el orden existente, pero no de una concesión fácil de las clases dominantes.

"Por esta razón, la reforma agraria sigue siendo un tema político importante incluso si se emplea para una variedad de propósitos distintos del acuerdo con diferentes programas políticos".

A la conclusión del autor, que data de hace 20 años, hay que ponerle atención:

"La transformación de la estructura agraria depende hoy en día más de las fuerzas del desarrollo capitalista y, en particular, de la industrialización de la agricultura comercial y la proletarización del campesinado, que de la aplicación de las políticas de reforma agraria [...]. Por lo tanto, incluso si la reforma agraria ha muerto como tema de las políticas, sigue siendo un ingrediente clave de cualquier programa político significativo de desarrollo económico, ya sea de tendencias liberales, populares o radicales"<sup>6</sup>.

### **EL PROBLEMA A RESOLVER**

La discusión sobre la reforma agraria requiere partir de una pregunta: ¿Cuál es el problema que necesitamos resolver? Me parece que existe bastante convergencia en los diferentes análisis sobre cuáles son esos problemas:

1. La tierra continúa siendo un factor especulativo acumulador y apropiador de rentas institucionales, en lugar de ser un bien de producción o inversión. Por ello, normalmente sus precios están por encima del valor resultante del descuento del flujo de ingresos futu-

<sup>(6)</sup> *Idem*.

- ros con una tasa de interés de mercado (valor presente neto de los retornos);
2. Existe un alto grado de concentración de la propiedad, lo cual es necesario verlo en términos regionales, al tiempo que es notoria su fragmentación antieconómica. Esta estructura agraria bimodal es conflictiva, inflexible, poco propicia para articulaciones eficientes con cadenas agroindustriales modernas, reflejando una gran desigualdad;
  3. A su vez la tierra se utiliza de una manera ineficiente: tierras de uso agrícola están en ganaderías extensivas, tierras de vocación forestal se usan también en ganadería, tierras para cultivos permanentes están en cultivos transitorios, tierras agrícolas se usan en cultivos no aptos a ellas, etcétera. Se configuran así diversos conflictos en el uso del suelo.
  4. Los índices de pobreza rural son altos y superiores a los existentes en los sectores urbanos. La pobreza rural es mayor en términos absolutos y relativos<sup>7</sup>, su nivel de vida es inferior al urbano.
  5. La institucionalidad rural es incompleta, ineficiente y caótica en su capacidad de atender las demandas diversificadas de sus regiones y localidades, así como para apoyar las estrategias de pluriactividad de las familias rurales en el uso de los escasos activos de que disponen, sean éstos de capital natural, humano, físico, social o financiero<sup>8</sup>.
  6. La violencia y el conflicto acompañan la irrupción de cultivos ilícitos en las zonas de colonización, junto a procesos intensos de desplazamiento forzado de pobladores rurales.
  7. Los recursos naturales se están destruyendo aceleradamente.
  8. Es escasa la participación de los pobladores rurales en los sistemas de decisión que afectan sus modos de vida y bienestar, así como débiles las organizaciones y el capital social requerido para expresar un empoderamiento facilitador de las relaciones con el Estado y las negociaciones con la sociedad.

Estos problemas pueden sintetizarse en una definición de la cuestión agraria que he precisado en un libro publicado en 1998 de la siguiente manera<sup>9</sup>:

"En términos más globales, la cuestión agraria en Colombia consiste en un modelo de desarrollo excluyente y poco autónomo que se sustenta en un Estado débil político e institucionalmente, que le impide definir al sector rural como estratégico para un desarrollo sostenible, con unas reglas de juego y políticas de largo alcance que faciliten el desarrollo de los mercados, de la competitividad y de la sociedad rural, en condiciones equitativas e incluyentes".

Es decir, el país, al seguir un modelo de desarrollo excluyente, no ha definido una opción por lo rural y un modelo de desarrollo propio, ni ha considerado al sector rural como estratégico.

A los problemas anotados se agrega un contexto interno de crisis y conflicto, adverso para emprender un proceso de transformación del sector rural. También se suma el proceso de globalización excluyente, además de las tendencias de transformación económica fruto de la modernización, tales como la terciarización del empleo rural, la dinámica creciente de generación de ingresos extra-prediales, el surgimiento de nuevas

<sup>(7)</sup> Véase, por ejemplo, Leibovich, José y Núñez, Jairo. "Activos y recursos de la población pobre en Colombia". *Trimestre Económico*. Vol. LXVI, No. 3, julio-septiembre de 1999, México.

<sup>(8)</sup> Sobre estas estrategias y el acceso a estos recursos, véase: De Janvry, Alain and Sadoulet, Elisabeth. "New Approaches to Rural Development in Latin America". Documento presentado al Taller Cepal-FAO sobre Experiencias Exitosas de Reducción de la Pobreza Rural. Lecciones para la Reorientación de Políticas. Santiago de Chile, enero 27 de 2000.

<sup>(9)</sup> Machado, Absalón. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Ob. cit., p. 31.

fuentes de ingreso como los servicios ambientales y el agroturismo. Igualmente, se hace evidente la posibilidad de revalorizar lo rural por sus externalidades en el medio ambiente y el ejercicio de la soberanía al usar pacíficamente el territorio en actividades productivas o ambientales. En términos recientes se despliega claramente una multifuncionalidad de lo rural que busca ser reconocida en la sociedad y expresada en las políticas.

La solución a los problemas señalados se plantea en términos de la reforma agraria redistributiva de corte tradicional, con políticas de desarrollo rural y operación del mercado de tierras. Una combinación de reforma agraria con mercado de tierras subsidiado y otras estrategias más de política sectorial, que no buscan procesos de transformación estructural, sino acomodos coyunturales como los tradicionalmente practicados por el Ministerio de Agricultura.

No puede pensarse que la reforma agraria resuelva todos estos problemas al tiempo. Por ello debe entenderse como un proceso que facilita, impulsa y dinamiza la transformación estructural si cuenta con una decisión política nacional y se inscribe en un proceso político de cambio de la sociedad. La mayor probabilidad de que fracase se presenta cuando se realiza como un proceso sectorial aislado, sin vínculos con transformaciones nacionales.

#### **REPENSAR LOS ESQUEMAS DE REFORMA AGRARIA FRENTE A LOS CAMBIOS**

En las últimas cuatro décadas se han producido cambios que obligan a repensar los modelos tradicionales de reforma agraria, mas no a descalificarla. Lo que indican dichos cambios es la necesidad de buscar nuevas alternativas de acceso a la propiedad; de modificar los criterios de asignación de tierras; de complementar la acción del Estado con la del sector

privado; de identificar nuevos mecanismos de financiación; de establecer nuevas relaciones de los agentes al interior del sector, así como una nueva institucionalidad con mayor descentralización; de regionalizar los procesos de transformación de la estructura de la propiedad; de redefinir el papel de los entes territoriales en relación con la tierra y la solución de conflictos; de asumir un modelo de desarrollo rural, etcétera. Esos cambios se pueden puntualizar así:

1. Se ha conformado una economía informacional/global, a la vez que regionalizada, con incidencias en la competitividad, el desarrollo de los mercados, la cultura, los procesos sociales y el conocimiento<sup>10</sup>.
2. Hay cambios en los esquemas de protección a la agricultura y en las políticas internacionales reguladas por la OMC.
3. Se han acentuado la transnacionalización de los sectores agroindustriales y la articulación de los empresarios nacionales con la inversión extranjera y los esquemas empresariales externos.
4. Las revoluciones biotecnológica y de la información cambian los esquemas de manejo de las empresas, hacen más exigente el proceso productivo y la calidad, redimensionan el tamaño de las explotaciones y valorizan el conocimiento como factor productivo en la estructura agraria.
5. Se vienen transformando los patrones de consumo, confiriendo poder a los consumidores en la definición de lo que se produce y cómo se produce. Hay una tendencia al surgimiento de patrones de consumo alimentario donde el tema de salud es prevalente.
6. El conocimiento se está convirtiendo en un factor productivo de gran alcance para la competitividad, dejando atrás la importancia tradicional de

<sup>10</sup> Ver, al respecto, Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. I, La sociedad red. México: Siglo XXI, 1999.

- la tierra como factor productivo. La jerarquía de los factores productivos en la estructura agraria está cambiando hacia una mayor valorización del conocimiento, la información y el capital, en relación con la tierra.
7. Los núcleos de poder de la estructura agraria se han situado por fuera de la agricultura, en el sistema agroindustrial, comercial y financiero, donde se presenta un proceso intenso de concentración. El poder fundamentado en la propiedad rural se ha subordinado al poder agroindustrial y financiero de un capitalismo oligopólico, y el poder de terratenientes y agricultores se ha venido a menos (aunque en las regiones más atrasadas sigue teniendo un peso importante). La actividad primaria se constituye en el eslabón más débil (en términos de valor y poder) de la cadena agroindustrial y de los clusters que se están formando.
  8. Los agentes socioeconómicos y sociales del sector rural y del sistema agroindustrial han cambiado, aunque tengan la misma connotación de clase. Propietarios, industriales, campesinos, comerciantes, empresarios agrícolas, trabajadores rurales, consumidores, empresas transnacionales tienen actitudes, valores y comportamientos que se diferencian de los existentes hace cuarenta años. Son una nueva generación de agentes con mentalidades en proceso de cambio, con una nueva información para la acción. Nuevos agentes han entrado al sector: ONG, capitales ilícitos, organizaciones delictivas e ilícitas, nuevas empresas de servicios, entidades privadas de investigación básica y aplicada, Umatas, CMDR, etcétera.
  9. La frontera agrícola utilizable en agricultura se ha agotado y son pocos los baldíos de la nación utilizables para la producción.
  10. La pobreza y la miseria rural se mantienen altas y están muy vinculadas con el minifundio, la falta de oportunidades de empleo e ingresos, la dificultad de acceder a activos productivos, los bajos niveles de educación, la inefficiencia del gasto público, etcétera.
  11. Han nacido nuevos núcleos de generación de riqueza con el desarrollo de cultivos permanentes y de plantación, abriendo perspectivas de vinculación de pequeños agricultores a complejos agroindustriales y facilitando la solución de problemas de financiación, asistencia técnica, mercadeo y estabilidad de los ingresos.
  12. Lo rural se concibe hoy más allá de lo agropecuario, así como el uso de la tierra se puede ver bajo la óptica de usos múltiples. Lo rural aparece hoy con una multifuncionalidad donde surgen algunas externalidades sociales, tales como el potencial de conservación del ambiente, las posibilidades de mejorar la calidad de vida conviviendo con la naturaleza, los aportes a la seguridad alimentaria y la ocupación pacífica del territorio en términos de soberanía y nacionalidad<sup>11</sup>.
  13. El agua aparece hoy como un recurso con alta tasa de valoración social y económica. La posibilidad de la explotación competitiva de la tierra está cada vez más vinculada al acceso al agua y su uso eficiente.
  14. Se ha provocado un notorio proceso de terciarización del empleo y el ingreso rural: lo agrícola sólo absorbe el 56% del empleo rural en 1998 cuando hace 10 años absorbía el 61% y los ingresos laborales rurales no agrícolas son superiores.
  15. Existe conciencia pública de que las instituciones creadas en los sesenta para la reforma agraria se agotaron y deben ser sometidas a una reestructuración.

<sup>11</sup>) FAO / Netherlands Conference on Multifunctional Character of Agriculture and Land. *Cultivating our Futures*. Maastricht, Holanda, septiembre 12-17, 1999.

- turación a fondo, incluida toda la institucionalidad del sector. Esas organizaciones perdieron imagen, credibilidad y confianza.
16. Hay una creciente desestabilización política generada por la irrupción de grupos armados fuera de la ley y el narcotráfico, tanto en el sector rural como en toda la sociedad, generando repercusiones negativas en las relaciones internacionales.
  17. Existe una mayor conciencia nacional sobre la necesidad de eliminar los factores de exclusión económica, social y política generados por el modelo de desarrollo.
  18. Se ha producido un intenso deterioro de los recursos naturales, así como la invasión con cultivos ilícitos de zonas agroecológicas frágiles y de reservas naturales, degradando los recursos y el patrimonio de la biodiversidad.

Estos elementos y otros de carácter político, social e institucional deberían permitir una reflexión clara sobre la naturaleza de una reforma agraria hoy, en comparación con las reforma tradicionales de los años sesenta. Además, deberían combinarse con un análisis sobre el modelo posible y deseable de desarrollo rural que el país requiere para solucionar los problemas estructurales que le impiden el desarrollo. En ese sentido, cualquier reforma en la estructura agraria debe concebirse como parte de una estrategia más global de cambio y transformación que considere las articulaciones del sector rural con el resto de la economía, la sociedad y el concierto internacional.

El fracaso de la reforma agraria tradicional, los cambios en el contexto, las tendencias del sector rural, los conflictos rurales, las transformaciones en los mercados y en las estructuras productivas, la redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado, el avance tecnológico y la perpetuación de la pobreza rural y nacional hacen necesario desechar el concepto de reforma agraria y adoptar el de *reforma rural*, a fin de buscar otras opciones

a una cuestión agraria que involucre una renovada institucionalidad.

### LAS JUSTIFICACIONES DE UNA REFORMA RURAL

Una reforma rural tiene muchos tipos de justificaciones, todas sintetizables en las diferentes facetas de la cuestión agraria: lo económico, lo social, lo político y lo institucional.

Tradicionalmente se ha considerado por *el lado de la economía* que la pequeña propiedad es más eficiente que la media y la grande, y por lo tanto se justifica fragmentar la propiedad y su uso. Pero ello sólo es cierto cuando los pequeños propietarios pueden acceder en igual de condiciones a otros activos y factores de producción, además de la tierra y el mercado. Éste es un concepto traído de los países desarrollados que difícilmente puede operar en un país como Colombia, donde existe exclusión, violencia y grandes desigualdades en el acceso a recursos. Hoy día, todo tamaño de propiedad y empresa puede ser eficiente si tiene acceso al conocimiento, al capital, la información y la tecnología, a activos físicos, y además al mercado y a las economías de escala formadas por fuera de la finca en el sector de servicios. No es fácil afirmar que la pequeña propiedad, en un creciente contexto de conocimiento, sea *per se* más eficiente que la media y la grande de tipo empresarial. El proceso de globalización tiende a ubicar mejor las medianas y grandes en relación con las pequeñas, en razón de su mayor capacidad de conformar alianzas para actuar en el mercado. La pequeña propiedad también es viable, pero requiere de unos mínimos que no pueden ser la reproducción familiar de subsistencia.

Sigue siendo válido el argumento de que una reforma en la posesión de activos y un cambio en los poseedores aumenta la eficiencia y la productividad, si se traspasan activos mal utilizados u ociosos a quienes los pueden explotar mejor. En este sentido se ampliarían el empleo y los ingresos mediante una expansión horizontal del uso del suelo. Ello

siempre redundaría en mayor bienestar si los mercados de productos son dinámicos y existe fácil acceso, sin mayores costos de transacción y en condiciones transparentes.

Este argumento sólo es válido para tierras mal utilizadas, no para las que se están usando de acuerdo con los patrones promedios en términos de la disponibilidad tecnológica. El reparto de estas tierras puede desmejorar la creación de riqueza en lugar de aumentarla. Ése sería el costo inmediato de una mayor igualdad si se fragmentan tierras utilizadas eficientemente para crear empresas pequeñas sin capacidad de acumular.

Desde el punto de vista social, las justificaciones están por el lado de la equidad y la justicia social, la función social de la propiedad, la disminución de la pobreza, el aumento del empleo, la mayor movilidad social, las perspectivas de mayor organización y formación de capital social. La educación y la capacitación tienen un valor alto en términos de su incidencia en la disminución de los índices de pobreza, como lo muestra el trabajo de Leibovich y otros realizado en América Latina.

Y la justificación política de una reforma rural que involucra redistribución de activos aparece por el sustento de un modelo político de democracia real, basado en la equidad y el fortalecimiento del Estado. Para ello hay que cambiar las relaciones de poder, tanto de unas clases o grupos a otros, como entre lo rural y lo urbano, pero también creando nuevos poderes. Esta justificación política está más en el contexto nacional que en el mismo sector rural, por el hecho de que los propietarios de tierras y los agricultores han perdido poder económico y político en la medida que lo han ganado los conglomerados del sector agroindustrial-comercial y financiero y las empresas transnacionales articuladas a ellos. La agricultura y el sector rural en el modelo actual ha devenido en el eslabón más débil de las cadenas productivas, el poder está por fuera de la agricultura en un proceso que cada vez se acentuará más.

El argumento social y político es el que más pesa en una reforma rural como estrategia nacional y no sectorial, pero lo económico no puede descuidarse. Indudablemente, el argumento político es el más fuerte en el contexto actual de la sociedad colombiana.

En efecto, en esta sociedad el argumento mayor para una reforma rural sigue siendo el que la sostenibilidad social y política del modelo de desarrollo capitalista pasa por los corredores del sector rural. No importa que la agricultura tenga un peso reducido en el PIB, que la población rural descienda cada vez más, que las exportaciones agropecuarias y del café sean cada vez un porcentaje menor del aporte a las divisas y que la generación de empleo en el sector rural sea menos dinámica que en otros sectores de la economía. Un nuevo modelo no se sostiene si no hay democracia participativa, mayor igualdad, mayores oportunidades, mayor suministro de bienes públicos; si no se derrota la exclusión y se hace un reconocimiento de valores e instituciones propios de la nacionalidad que están muy arraigados en lo rural. *Modernización con modernidad* es el término que lo expresa y los economistas deben entenderlo mejor. Gústelo o no a los macroeconomistas de nuevo cuño, ésta es una realidad política que no puede despreciarse con argumentos económicos de eficiencia a raja tabla, mucho más en sociedades con altos niveles de desigualdad y exclusión.

Siempre aparecerá la pregunta de si una menor desigualdad asegura un mayor crecimiento o no, y si se puede crecer al tiempo que se redistribuye. Entiendo que esta discusión no está saldada entre los economistas, porque ello depende de muchos factores. Todo depende de a quién se entregan los activos que se redistribuyen, en qué condiciones de acceso a otros activos complementarios, si los activos que se entregan (en este caso la tierra) son los que más generan riqueza e ingreso por su uso, y si el contexto institucional en que se hace ese proceso es propicio para su uso adecuado en términos de mercados, rentabilidad, clari-

dad de reglas de juego, confianza y redes sociales de compromiso.

#### REFORMAS DE VIEJA Y NUEVA GENERACIÓN

En América latina venimos hablando de reformas institucionales de primera, segunda y tercera generación aplicables tanto al conjunto de la economía y la sociedad como al sector rural. Colombia podría tener el récord, no sólo de no haber efectuado las reformas de vieja generación (reformas estructurales básicas para el desarrollo, entre ellas la reforma agraria), sino además de haber realizado de manera incompleta e inapropiada las reformas de la nueva generación, sean las de primera o segunda generación. Nos enfrentamos entonces a un problema complejo: cómo recuperar el tiempo perdido realizando una reforma de vieja generación como el régimen de tenencia de la tierra, al tiempo que se avanza en las reformas institucionales de nueva generación ya conocidas: las de primera que restituyen el papel de los mercados y las de segunda que atienden a los marcos institucionales necesarios para que los mercados respondan a los atributos de competencia y calidad; y una tercera que se está sugiriendo (una visión más madura sobre la reforma institucional) centrada en el desarrollo institucional y en asuntos cuya solución excede a los mecanismos de mercado<sup>12</sup>.

¿Cómo sumarle a una vieja reforma, no resuelta, las nuevas reformas que requiere el sector rural, en un proceso que

tenga gobernabilidad, que genere confianza y credibilidad? No se trata de reformar organigramas y reducir nóminas, sin discutir los contenidos y los objetivos, sin reflexionar sobre el futuro, como lo hecho hasta ahora. Se trata de reformas reales de la institucionalidad que afecten poderes, actitudes y valores; que afectan a los grupos rentísticos de la sociedad auspiciados por los gobiernos y el ejecutivo; reformas que incidan en el patrimonialismo, que recuperen la confianza en lo público y la credibilidad en las instituciones legítimamente constituidas. Pero a la vez se demandan reformas eficientes y transparentes, que sigan pautas no autoritarias y den cabida a las realidades territoriales.

Ello sugiere que una reforma rural hoy tiene que ser parte de un proceso de cambio y transformación más profundo de la sociedad y sus instituciones, no puede quedarse en los alambrados de la ruralidad. No se debe volver a cometer el error histórico de tratar de reformar lo rural y sólo la tenencia de la tierra, sin hacer reformas por fuera de lo rural. Una reforma rural es viable políticamente, gana sostenibilidad y se consolida precisamente si hace parte de un proceso más amplio de reformas. Ése es el reto de esta sociedad.

Se deduce de lo anterior que la única manera de caminarle a una reforma de ese tipo es partiendo de la recuperación de lo público, del interés colectivo frente al individual. En otros términos, recu-

(12) Véase: Piñeiro, Martín; Martínez, Roberto; Trigo, Eduardo; Torres, Filemón; Manciana, Eduardo; y Echeverría, Rubén. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington, D.C.: DIB, noviembre de 1999. Gordillo de Anda, Gustavo. *The Reconstruction of Rural Institutions*. Roma: FAO, 1996. Las reformas de la tercera generación consisten en la construcción de capacidades, en la creación de nuevas redes de colaboración, en la explotación de complementariedad y en el estímulo a la participación y la iniciativa social. Estas reformas superan la perspectiva del perfeccionamiento organizacional, centrada en ámbitos particulares de la acción pública o privada. La agenda de la tercera etapa, dicen los autores, incluye asuntos como la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de "delegación" y "devolución" a la sociedad civil que reafirman su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social, junto al suministro de los llamados "nuevos bienes públicos", como la preservación de los recursos naturales.

perar la noción de Estado y de nación, lo cual pasa por la creación de ciudadanía y democracia.

### **UNA REFORMA RURAL EN LUGAR DE LA REFORMA AGRARIA TRADICIONAL**

Por las anteriores consideraciones, lo primero que debemos hacer es cambiar el término de reforma agraria por el de *reforma rural*, pues se trata precisamente de adecuar la realidad rural a las necesidades del desarrollo y éste a las necesidades de lo rural, de modo que lo rural posea el sitio privilegiado y estratégico que debe tener en una estrategia de cambio y de transformación estructural.

Tal propuesta debe partir de unos principios, a saber:

1. Crear condiciones para generar más riqueza en lugar de generar pobreza como resultado del proceso;
2. Descentralizar el proceso reformista y la participación de los diferentes actores sociales y entes territoriales;
3. Focalizar las reformas;
4. Buscar la eficiencia social y económica de trato no discriminatorio;
5. Concentrar geográficamente la acción pública para ganar externalidades y hacer economías de escala frente a la escasez de recursos.

Una reforma rural que involucra la redistribución de activos puede configurarse con los siguientes elementos y procesos:

1. Quebrar la razón rentística de posesión de la tierra vía tributación sobre la propiedad, es decir, a través de un impuesto predial adecuado. Hay suficientes argumentos para mostrar que un impuesto a la tierra disminuye los retornos especulativos futuros porque incrementa el costo de tenencia y, por tanto, el precio del activo, aumenta los incentivos para explotar las pro-

piedades, disminuye la demanda, desplaza inversión hacia el mercado de capitales u otros activos productivos, fortalece fiscos municipales, aminora la presión por transferencias y fuerza un mejor uso de los recaudos hacia la reinversión en beneficio de las zonas que tributan o del sector rural en general. Se reconoce que la gran dificultad de un impuesto es el costo de su administración, la evasión vía subvaloración de las propiedades y la decisión política de aplicarlo<sup>13</sup>. Una aplicación adecuada y posible implica una estratificación rural parecida a la que existe en los centros urbanos, así como la modernización y actualización de los catastros rurales. Me parece que es hora de poner este tema en la discusión como una de las condiciones necesarias para una reforma rural, pues ésta no es la reforma en sí misma;

2. Redistribuir oportunidades y crear opciones para el uso de tierras ociosas y mal utilizadas donde hay conflictos evidentes en el uso del suelo, excesiva concentración, conflictos sociales y violencia permanentes. Ello quiere decir que la única opción no es la fragmentación de la propiedad y su redistribución con la intervención del Estado. En estas tierras se pueden diseñar diversos negocios, cuando son tierras de buena calidad o de uso agropecuario, siempre garantizando la generación de riqueza:

- a. el propietario la ofrezca en arriendo a empresarios capitalistas dispuestos a invertir (pequeños, medianos o grandes) a través de contratos de largo plazo regulados por el Estado bajo una normatividad que no se preste a dudas sobre los derechos de propiedad;
- b. se conforme una empresa con inversionistas donde el propietario aporte la tierra para hacer una ex-

<sup>(13)</sup> Véase: Hofstetter Gascón, Marc. "La tierra, los impuestos y la economía política". En: *Desarrollo y Sociedad*. No. 40, septiembre de 1997.

- plotación integral del suelo sin fragmentarlo, usando la tecnología y el conocimiento disponible;
- c. voluntariamente se ofrezca vender una porción significativa de la tierra a campesinos que cumplan ciertas condiciones y la puedan explotar sin fragmentarla, aunque cada uno adquiera un derecho de propiedad, usando subsidios del Estado o créditos. Los campesinos serían los trabajadores en una empresa donde tienen derechos de propiedad y el propietario cedería a un gerente el manejo y explotación de los recursos. Él sería un aportante más en términos de derechos de propiedad. La tierra que el propietario no ofrezca en venta (derecho de exclusión) la explota igualmente de manera eficiente en otra empresa que puede servir de émulo a la anterior;
  - d. si ninguna de las tres alternativas surge el Estado interviene y redistribuye con algunos criterios. Compra e indemniza a precios con base en el avalúo catastral que sirve para el pago de impuestos y genera núcleos de acumulación en pequeña y mediana escala evitando la fragmentación en el uso del suelo. (fragmentar los derechos de propiedad pero no el uso de los recursos).

- 3. Reconstruir la propiedad excesivamente fragmentada creando modelos de acumulación en pequeña escala, y como excepción economías de subsistencia. Se trata de reconstruir la propiedad a escalas mínimas para una explotación económica, concentrando activos en zonas de minifundio. Ello requiere una política de reubicación de poblaciones. Como corolario de ello, la política reformista puede fragmentar los derechos de propiedad pero no el uso del suelo, a fin de no generar pobreza.
- 4. No crear, en términos netos, más economías de subsistencia tipo UAF, como lo ha hecho la reforma agraria de los últimos 40 años, aumentando el número de pobres en el sector ru-

ral. Se buscaría más bien crear, a través de un proceso, economías empresariales en pequeña escala, en lugar de economías de subsistencia frágiles que no pueden acumular. Estas unidades no tienen capacidad de sostenerse en contextos adversos y cambiantes, y en un mercado cada vez más exigente, donde operan economías y servicios de escala de alta calidad. Con las economías de subsistencia que existen y la recomposición de las que están por debajo de ese equilibrio (el minifundio cuando sea posible) es suficiente para que el Estado haga una política de fortalecer las economías campesinas existentes e irles creando condiciones para que algunas de ellas puedan pasar a economías empresariales de pequeña escala. Esas familias que requieren recomponer su unidades serían las más opcionadas para usar el subsidio a la compra de tierras de sus vecinos; serían negocios entre vecinos y no entre grandes y pequeños como los que plantea la ley 160, que tiene todas las dificultades e implica intervenciones inapropiadas e innecesarias de funcionarios públicos. La organización de empresas campesinas familiares tiene toda la justificación en zonas de contención de la colonización, es decir, la estrategia de Zonas de Reserva Campesina es válida y deberían redimensionarse y rediscutirse sus condiciones.

- 5. Crear estímulos para desarrollar y fortalecer la mediana propiedad empresarial eficiente, sea a través de incentivos a la inversión, la regulación de un mercado de alquiler de tierras, y líneas de crédito no subsidiadas para compra de tierras. La mediana propiedad es el fiel de la balanza en la estructura agraria, y elemento al que debe dársele más atención en la política gubernamental.
- 6. Hacer una distinción clara entre lo que es un problema social en el sector rural y lo que es un problema productivo. Esto significa un proceso de estratificación de la población rural para separar aquella que puede tener op-

- ciones de mejorar su ingreso y nivel de vida viviendo de actividades agropecuarias, de aquella que definitivamente no la tiene y requiere por tanto otra estrategia diferente a la entrega de activos como la tierra, configurando más un problema social a resolver por fuera de la actividad productiva agrícola. A los más pobres se les deben brindar opciones de empleo no agrícolas, para lo cual requieren educación y capacitación de manera que migren con posibilidades de competir en el mercado de trabajo; ubicarlos en área estatales para manejos ambientales como asalariados de la sociedad que reconoce las externalidades del medio ambiente; etcétera. No se puede seguir sosteniendo de manera irresponsable la idea de que todos los pobres rurales tienen derecho a que se les entregue tierra por el hecho de que son campesinos pobres. Esto debe conducir a políticas diferenciadas, que son odiosas para muchos economistas que les gusta la homogeneidad y el aburrimiento social; pero que son necesarias para generar confianza, crear redes institucionales, integración y no exclusión.
7. Focalizar la entrega de tierras y otros activos, el acceso a subsidios y la participación en empresas mediante un proceso selectivo de los beneficiarios de los recursos públicos. Esta selección debe hacerse con parámetros generales trazados por el Estado y aplicados a nivel local en consensos con las comunidades; son éstas las que finalmente deberían elegirlos con base en el cumplimiento de unos mínimos.
8. La reforma rural debe conducir a configurar áreas geográficas de reforma, para evitar la dispersión en la prestación de servicios y facilitar la conformación de economías de escala de

todo tipo, así como la conformación de organizaciones y de capital social.

9. Usar sin contemplaciones la extinción de dominio a las tierras adquiridas con capitales ilícitos y usarlas de acuerdo con las modalidades anteriores, pasándolas de propiedad pública a privada.

### **EL CATALIZADOR**

La reforma rural, como las viejas reformas agrarias estructurales requieren un catalizador, pues aunque existen condiciones necesarias para impulsarlas no son suficientes, como diría Barraclough<sup>14</sup>. En Colombia el catalizador no es una persona, como lo fue en la Cuba revolucionaria, sino un proceso: la búsqueda de la paz y la convivencia entre los colombianos, a tiempo que el desarrollo de la democracia y la sostenibilidad social y política del sistema. Si algún colombiano duda que tengamos un catalizador de esa magnitud, es porque no vive en el país y está encerrado en el microcosmos de su propio egoísmo en un autismo total.

### **EL PARADIGMA REBASADO**

El paradigma de redistribuir la propiedad en beneficio de los pequeños productores y trabajadores agrícolas, tan bien expresado por Doreen Warriner<sup>15</sup> hace cerca de 45 años, con la idea de mejorar el ingreso, redistribuir el poder y lograr el acenso social, ha sido rebasado por los hechos, el desarrollo de la tecnología y el conocimiento. La sola redistribución de activos físicos ya no es condición necesaria para alcanzar el bienestar y el mejoramiento en el nivel de vida de las familias. Para ello hoy se requieren activos físicos y financieros, conocimiento, educación, información, redes sociales, confianza y acceso a mercados. Por ello no tiene sentido seguir hablando de refor-

<sup>(14)</sup> Barracloug, Solon. "¿Qué es una reforma agraria?". En: *Reformas agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*. Ob. cit.

<sup>(15)</sup> Warriner, Doreen. *Land Reform and Development in the Middle East*. Ob. cit.

ma agraria redistributiva de tipo tradicional o clásico; sino de reforma rural y desarrollo territorial, en una visión que va mucho más lejos de la tenencia de la tierra como elemento focal del desarrollo en el sector rural.

La solución del problema rural, en síntesis, requiere de estrategias múltiples y simultáneas, de una discusión sobre el tipo de estructura agraria deseable y posible que para mí es la multimodalidad eficiente –en lugar de la unimodalidad y la bimodalidad–, basada en el desarrollo empresarial como columna vertebral de la acumulación y la creación de riqueza, el fortalecimiento de la mediana propiedad y de las economías campesinas existentes sin ampliarlas, el impuesto a la propiedad, la activación de mecanismos de operación de los mercados de factores con facilidades de acceso, los estímulos a la inversión, la intervención del Estado para remover obstáculos estructurales e institucionales al uso eficiente de los recursos, la descentralización de las agencias del Estado y la generación de bienes públicos y la creación de estí-

mulos al desarrollo de capital social, entre otros elementos.

El nuevo paradigma es entonces una *reforma rural* como un proceso complejo de cambio y transformación de las estructuras rurales, que involucra tanto el acceso a los activos productivos como la formación de capital social, los vínculos con el mercado, la interacción público-privado, la interacción rural-urbana, el desarrollo territorial e institucional, y una concepción de estructura agraria moderna que implica su redimensión en términos económicos y sociales.

En las reformas tradicionales nunca se tuvo en cuenta el desarrollo del capital social e institucional como lo entienden Putnam, Coleman, Fukuyama y North<sup>16</sup>. Es una de las razones por las cuales ha fracasado la reforma agraria: centrarse más en la tierra y lo productivo, descuidando la interacción social entre los agentes, las reglas de juego, los valores, la confianza, la reciprocidad, cuando ello es lo único que permite la sostenibilidad de un proceso de construcción que se inicia con la entrega de la tierra.

<sup>(16)</sup> Sobre este tema existe hoy una abundante literatura, pueden verse síntesis en documentos como los de Collier, Paul. *Social Capital and Poverty*. Banco Mundial: Social Capital Iniciative, Working Paper, No. 4, noviembre de 1998. Klisberg, Bernardo. "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo". En: *Revista de la Cepal* No. 69, diciembre de 1999. Durston, John. "Construyendo capital social comunitario". En: *Revista de la Cepal* No. 69, Ob. cit. Banco Mundial, *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital. Overview and Program Description*. Working Paper No.1, abril de 1998. Rossing, Tine and Assaf, Susan. *Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence. An Annotated Bibliography*. Banco Mundial: Social Capital Iniciative, Working Paper No. 5, enero de 1999.