

Sector agropecuario: es necesario un **nuevo camino**

HÉCTOR MONDRAGÓN

Economista, asesor de movimientos sociales en Colombia



El fracaso de las políticas agropecuarias gubernamentales de los últimos gobiernos se expresa en el total incumplimiento de uno de sus objetivos principales: la competitividad.

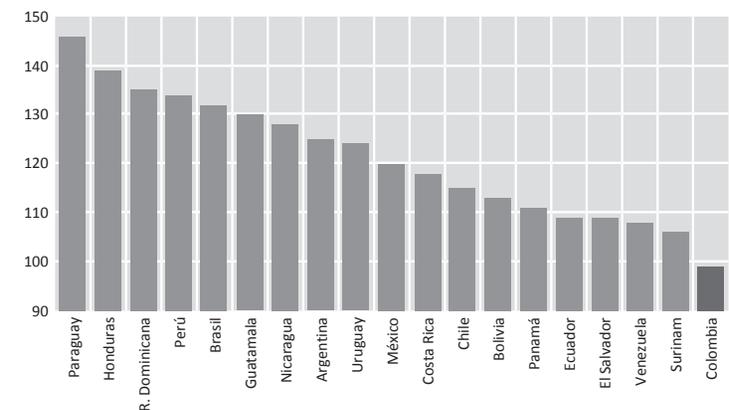
Un importante indicador que revela la debilidad del desarrollo de la agricultura capitalista en Colombia es la formación anual de capital fijo, la cual no volvió a alcanzar el nivel de 2002, y en 2009 fue 22% inferior. Estuvo estancada durante ocho años en el sector agropecuario, mientras se duplicaba para el conjunto de la economía. Este dato es especialmente grave, pues expresa la incapacidad para lograr una inversión sostenida, que pudiera alcanzar la “competitividad” del sector y su modernización. Además, en Colombia, el 49% de los productores no ha recibido asistencia técnica en los últimos dos años (DNP, 2010).

Así, a pesar del pleno auge cíclico de la economía internacional entre 2003 y 2007, el sector agropecuario colombiano perdió una oportunidad única para crecer rápidamente. Con tasas de crecimiento del producto interno entre el 4,6 y el 7,5% anual, y del producto industrial entre el 5,5 y el 9,5% anual, el sector agropecuario solamente creció entre el 1,8 y el 3,9% anual. La participación del sector en el producto interno bruto (PIB) total bajó del 8% en 2002, a solamente el 6,8% en 2009.

El crecimiento del sector en Colombia contrasta con el resultado obtenido por otros países latinoamericanos como podemos apreciar en las gráficas 1 y 2:

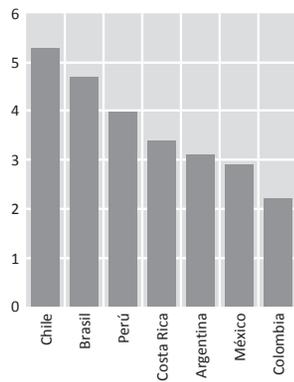
Algunos destacan cómo el contexto de elevados precios internacionales ha permitido a diversos países latinoamericanos exportar productos

Gráfica 1. Índices de producción agrícola 2007- Base 1999-2000



FUENTE: Cepal (2010).

Gráfica 2. Crecimiento anual promedio 2001- 2008



FUENTE: Cepal (2010).

agrícolas no tradicionales, propios de la latitud en la que se encuentra cada uno: México es el principal exportador mundial de aguacates, renglón de exportación que no existía en 1970; Perú es ahora el principal exportador de espárragos; Chile de uvas y manzanas; Costa Rica de piñas, y Brasil es el segundo exportador mundial de soya (Fedesarrollo, 2010, p. 8). Se destaca así lo que al capital transnacional le interesa: el mercado mundial.

Resulta que el mismo mercado mundial se encargó de poner patas arriba la visión que puso a importar alimentos a Colombia. Ahora, como

a comienzos del 2008, hay pánico por el desaforado aumento de los precios internacionales de los alimentos. Aunque la tendencia al incremento de los precios venía desde 2001, en 2007 y 2008 el ascenso fue pronunciado. La crisis económica internacional causó un descenso de los precios internacionales desde fines de 2008 y durante 2009, primero por la baja de los precios de los agrocombustibles y luego de todos los productos agropecuarios. Pero en 2010 los precios volvieron a alcanzar el cielo. Por ejemplo, los precios de los futuros de trigo estadounidense ascendieron un 47% durante el año, los del maíz más de un 50% y la soya un 34% (Portafolio, 2011).

Diferentes países han tenido que tomar medidas urgentes para tratar de detener la escalada en los precios de los alimentos, por ejemplo Corea del Sur, Rusia y Arabia Saudita. La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) recordó la crisis alimentaria global del 2008, cuando estallaron disturbios en varios países y otros prohibieron las exportaciones de alimentos, y reportó que a comienzos de enero sus precios internacionales ya superaban los niveles de ese período (Portafolio, 2011).

La carestía de alimentos en el mercado mundial ha hecho que los inversionistas se vuelquen a buscar tierras para producirlos. La FAO estima que en el mundo hay cerca 2.600'000.000 de hectáreas aprovechables para la agricultura, que no están siendo utilizadas para cultivos. De ellas, 900'000.000 están ubicadas en siete países: Brasil, República Democrática del Congo, Angola, Sudán, Argentina, Bolivia y ¡Colombia! (DNP, 2010). Las tierras de Colombia están en la mira de la inversión agropecuaria internacional.

Cualquiera diría que era el momento para el despegue de la agricultura colombiana pero, por el contrario, la crisis alimentaria mundial tomó a Colombia —y en especial al gobierno— por sorpresa: en 2008, el comportamiento del sector agropecuario fue uno de los factores que disparó la crisis económica general. El valor de la producción de los principales cultivos, según el Ministerio de Agricultura, se redujo 1,6%. Fue un año de estancamiento, en la medida que precisamente los precios de los alimentos se elevaron en 13,77%, mientras la producción industrial se redujo en 1,8%.

En 2009, la caída transitoria de precios resultó ruinoso para muchos productores y la recesión se extendió al sector agropecuario, que durante el primer semestre registró un PIB inferior al año anterior. En 2010, cuando el conjunto de la economía comenzó a recuperarse y los precios internacionales volvieron a subir rápidamente, el sector agropecuario colombiano volvió a caer: en el primer trimestre cayó 3,4% del PIB con respecto al trimestre anterior, y en el tercer trimestre fue 0,9% del PIB, inferior al del mismo período de 2009. Para los cultivos transitorios la situación se volvió catastrófica, hasta el punto que en el tercer trimestre de 2010 su producción fue 11% inferior a la del mismo período del año anterior, profundizando una tendencia que completa dos décadas y, lo que es peor, de acuerdo con estos datos del DANE, los cultivos de cereales, cuyo precio se eleva en el mundo, disminuyeron 18,7% con respecto a 2009.

Resulta entonces que la agricultura colombiana fue totalmente incapaz de responder al estímulo del mercado mundial de alimentos. La reacción al alza de los precios del café tomó a la caficultura del país en plena crisis, tras drásticos descensos de producción. La caída de las ventas de las flores en Estados Unidos afectó gravemente la floricultura colombiana, en tanto no había ningún programa para volver a cultivar cereales en las tierras excelentes que fueron monopolizadas durante décadas anteriores por la floricultura.

Las causas para la lamentable situación de la agricultura colombiana comienzan por la subestimación de la producción nacional de alimentos,

“**Resulta que el mismo mercado mundial se encargó de poner patas arriba la visión que puso a importar alimentos a Colombia.**”

del mercado interno y de la soberanía alimentaria. También debe tenerse en cuenta el desmonte de la institucionalidad agropecuaria que desbarató institutos que habían logrado en los años sesenta, setenta y ochenta cierto nivel de crecimiento agrícola capitalista y habían dado un apoyo subsidiario a la economía campesina. Pero hay otro factor que se quiso subestimar en el discurso público: la tierra.

FACTOR TIERRA

Según las bases del Plan de Desarrollo 2010-2012, entre las causas principales de la baja competitividad y productividad está el uso ineficiente de la tierra: “Existe una subutilización de tierras óptimas para la agricultura, lo que se evidencia en que del total de la superficie con vocación agrícola y silvoagrícola, 21’500.000 de hectáreas solo se utilizan 4’900.000” (DNP, 2010, p. 172).

La no utilización de la mayoría de las tierras aptas para la agricultura no es un fenómeno meramente técnico. Se deja de sembrar porque hay un control monopólico especulativo de la propiedad de la tierra: el 0,06% de los propietarios, cada uno con más de 2 mil hectáreas, posee el 53,5% de la tierra registrada (Bonilla y González, 2006, p. 60). Es este pequeño grupo de grandes propietarios que tiene el poder para decidir retirar de la producción agrícola una parte relativamente grande de las tierras aptas para la agricultura, actuando así como un monopolio para subir los precios de la tierra y mantener una renta alta.

El desperdicio de tierra que resulta del comportamiento monopolista del latifundio, aunque incrementado en los últimos años, no es nuevo en la vida colombiana. La reforma constitucional de 1936 creó la base jurídica para enfrentar el desperdicio especulativo de la tierra, cuando declaró que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”, criterio mantenido por la Constitución de 1991 que agregó que, “como tal, le es inherente una función ecológica” (art. 58).

La Ley 200 de 1936 estableció la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales de más de 300 hectáreas, en los cuales durante diez años no se realizara explotación económica del suelo. A la vez, facultó al gobierno para determinar “zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los baques, ya sea en baldíos o en propiedad particular”. Esta ley realmente se aplicó después de 1961, tras la creación del Incora, y tuvo efectos importantes, pero insuficientes. Hasta 1973, se extinguió el dominio de 3,4 millones de hectáreas no utilizadas económicamente. La Ley 4 de 1973 redujo a 3 años el término para que se extinguiera la propiedad de un predio no utilizado. Eran tiempos de inversiones en la agricultura: algodón, arroz, café, caña de azúcar, banana, flores, ajonjolí, soya... Durante los 27 años posteriores, la extinción de predios incultos alcanzó a cerca de 1,4 millones de hectáreas.

Sin embargo, la ley falló al no relacionar la utilización económica con las diferentes clases de suelos. El monopolio de la tierra se continuó ejerciendo, pues simplemente viró de la no utilización total de las tierras agrícolas a su dedicación a la ganadería extensiva de baja productividad

y de muy baja inversión. Según un estudio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la ganadería ocupa el 37,3% del territorio nacional, aunque solamente el 12,5% tiene vocación ganadera (Portafolio, 2010): se dedican a la ganadería 38,6 millones de hectáreas, aunque solamente 19,3 millones son adecuadas para tal fin.

Solamente 5 millones de hectáreas ganaderas tienen pastos mejorados. Actualmente, una hectárea en agricultura genera 12 veces más valor que una en ganadería (Restrepo, 2010). Estos datos muestran que hay que distinguir bien, de una parte, aquellos verdaderos ganaderos cuyos ingresos dependen de esta actividad, algunos empresarios y otros pequeños inversionistas que arriendan a los grandes propietarios y, de otra parte, aquellos grandes propietarios para los cuales la ganadería extensiva apenas es una actividad para evitar la extinción de dominio, pero cuyas rentas dependen de la valorización de los predios, aprovechando gratuitamente el desarrollo social.

De hecho, lo que vemos en Colombia es cómo la otra cara de la moneda de la subutilización de grandes extensiones de suelo es la sobreutilización de muchas áreas, donde los más pobres se ven obligados a producir sin tener tierras adecuadas. Mientras las tierras que deberían ser sembradas no lo son, otras se cultivan causando deforestación, erosión y otros daños ecológicos y agrológicos.

Así, el 15,6% del área total registrada en el país presenta algún grado de subutilización, son 17’790.116 hectáreas, que con respecto al total de tierras intervenidas, equivalen al 29,6%. De este total, 4’767.866 hectáreas presentan un grado de subutilización severo (Igac-Corpoica, 2002, pp. 60-61). De otra parte, 19’652.641 hectáreas presentan conflicto por sobreutilización, de las cuales 13’349.178 están en alto riesgo de sufrir degradación o pérdida de sus cualidades y las tierras con sobreutilización severa cubren una extensión de 7.713.598 hectáreas, correspondientes al 12,8% del área intervenida (p. 63). El latifundio especulativo es un lastre para el desarrollo económico y, por lo mismo, es la principal causa que empuja la deforestación y el daño de los suelos.

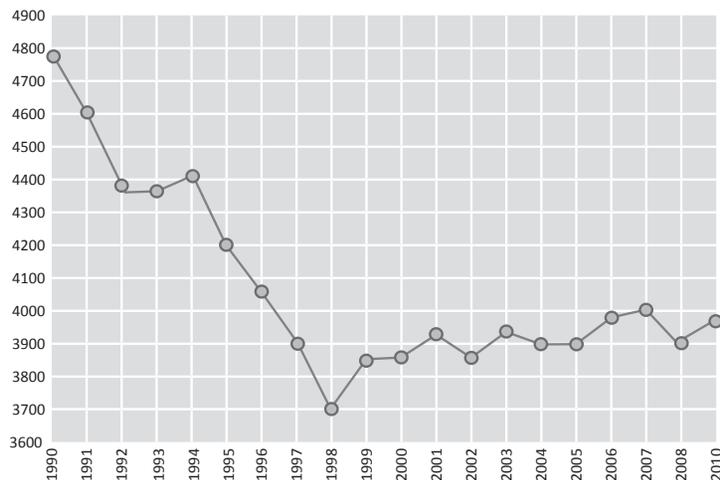
La llamada “apertura económica”, al facilitar la importación de productos agropecuarios, lejos de lograr que la competencia estimulara mediante las leyes del mercado la competitividad al sector agropecuario colombiano, consiguió todo lo contrario. El área cosechada anual se redujo hasta en 22% con respecto a 1990, y siempre ha sido 15% inferior a ese año. El problema de la tierra desperdiciada se agudizó, debido a las importaciones.

La apertura económica produjo, además, un cambio en las fuentes de la renta de la tierra. El descenso de la rentabilidad del sector agropecuario condujo, por una parte, a los grandes propietarios a tratar de obtener rentas diferenciales de ubicación en las zonas donde se efectuaban inversiones de otros sectores, como la construcción de vías, hidroeléctricas y otros megaproyectos, y las explotaciones petroleras y mineras.

La tierra agrícola se está desperdiciando, porque el latifundio no la quiere para producir, sino para “engordar”, para que su precio aumente, como resultado de la inversión del Estado, y la minería y las explotaciones petroleras. Es decir, los grandes propietarios de tierra quieren ganar más sin invertir más, de las rentas monopolísticas y de las ventajas de la localización de los predios. En Colombia, en términos de Keynes (1936, p. 232), se ha producido una situación en que la “prima” de propiedad de la tierra supera la rentabilidad de la inversión agropecuaria e impide que el mercado por sí mismo ajuste la economía.

Por otra parte, la política agrícola abandonó cualquier camino de soberanía alimentaria y tomó el de las plantaciones tropicales, que se suponían tenían ventajas comparativas, pero que terminaron siendo sostenidas por numerosos subsidios, exenciones y leyes, que tuvieron su máxima expresión en el programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

GRÁFICA 3. Área cosechada 1990- 2010



FUENTE: MADR Anuarios Agropecuarios disponibles en <http://www.agronet.gov.co/agronetweb/>

Es el caso también de la caña de azúcar para producir etanol. La Ley 693 del 19 de septiembre de 2001 ordenó que a partir de septiembre de 2006 la gasolina en las ciudades colombianas de más de 500 mil habitantes debía contener etanol. Esta imposición, sustentada con supuestas motivaciones ecológicas y sociales, es decisiva pues el costo de producción del etanol es superior al de la gasolina (Serrano, 2006). La maquinaria de las plantas no paga impuestos de aduana. Para completar, la Ley 788 de 2002 exoneró al etanol del impuesto al valor agregado IVA y de los impuestos y las sobretasas a los combustibles, exenciones que cuestan al Estado 100 millones de dólares por año (Suárez, 2006).

A pesar de todos los privilegios que tiene la producción de etanol, es imposible exportar una gota, porque su costo de producción es cerca de 50% mayor que el de los países exportadores. La principal razón: tierras demasiado caras. La firma LMC International realizó un estudio que demostró que en Colombia se paga uno de los precios más altos del mundo por hectárea de caña cosechada, 82% más que en China, 75% más que en Brasil, 63% más que en Guatemala, 42% más alto que en Tailandia; 28% más que en Australia y 6% más que en Sudáfrica. El presidente de Procaña, José Vicente Irurtia informó que los precios de la tierra, y particularmente en el Valle del Cauca, son de los más elevados del mundo (*El País*, 2007).

De acuerdo con las Bases del Plan de Desarrollo 2010-2012, el problema del costo de producción como barrera para la competitividad no es exclusivo de la caña y el etanol. Producir aceite de palma en Colombia cuesta 40% más que en Malasia. La producción de leche cuesta 143% más que en Nueva Zelanda, la de maíz 118% más que en Estados Unidos (DNP, 2010, p. 172). Aunque el precio del algodón en el mercado mundial en el momento sea excelente, Colombia no participa de la bonanza, porque sus costos son 36% superiores y, a la vez, se abrió por años el mercado a las importaciones: en 1977 había 370.000 hectáreas sembradas de algodón en Colombia, que produjeron 485.000 toneladas, hoy apenas se siembran 14.000 hectáreas con una producción aproximada de 36.000 toneladas (Tobar, 2010).

Si bien las Bases del Plan de Desarrollo callan sobre el problema del alto precio de la tierra como una de las causas principales del encarecimiento de los costos de producción, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), que agrupa a los empresarios, realizó un estudio comparativo de los costos en Colombia, Ecuador, Costa Rica y Brasil. El estudio encontró que los precios de los fertilizantes y los fletes influyen en los altos costos, pero encontró además que a pesar de que Colombia podría

ser el país donde es más barata la tierra, por sus condiciones de violencia, resultó todo lo contrario: es mucho más cara y hasta 4 y 5 veces más en condiciones similares (Portafolio, 2009).

La SAC propone: “Desarrollar acciones y políticas que permitan corregir la grave distorsión que aqueja la competitividad de la producción por efecto de los altos costos de la tierra, por ende se debe atacar el mercado especulativo de tierra” (Mejía, 2010). El empresariado agropecuario mira aquí su interés, frente al obstáculo evidente que significa la alta renta de la tierra para conseguir invertir capital con rentabilidad en el sector.

Sin embargo, como históricamente ha ocurrido cuando se trata de enfrentar el gran obstáculo que el latifundio especulativo significa para el desarrollo agropecuario capitalista, el presidente de la SAC señala que el gobierno “no debe centrar su acción en la política tierras y de esa manera descuidar el resto de los factores relacionados con el sector” (Portafolio, 2010). La SAC considera, también de acuerdo al interés de los grandes empresarios, que es necesario “realizar ajustes normativos



El sector agropecuario colombiano sufrió las consecuencias de una política económica que renunció a la soberanía alimentaria y despreció el papel de los campesinos.

que promuevan y faciliten el desarrollo de proyectos agroindustriales de grandes extensiones”, crear mecanismos legales que permitan un trámite expedito y de bajo costo en el saneamiento de la propiedad, y que se debe fortalecer la institucionalidad pública para que ejerza una labor de saneamiento (Mejía, 2010).

El empresario, ante la alta renta de la tierra, históricamente ha optado por descargarla sobre los hombros de sus trabajadores y de los consumidores. Como observó hace más de un siglo Marx (1894, p. 586): “las altas rentas territoriales se identifican directamente con salarios bajos [...] el alto nivel del precio de la tierra coincidirá con el bajo nivel del precio del trabajo”. El latifundio especulativo está detrás de las diferentes formas que tratan de ocultar la relación laboral para superexplotar al obrero rural: las mal llamadas “cooperativas de trabajo asociado” o “contratos sindicales”.

El sector agropecuario colombiano sufrió las consecuencias de una política económica que renunció a la soberanía alimentaria y despreció

LA ACCIÓN ESTATAL PARA DOTAR DE TIERRAS a los campesinos, que adquirió importancia después de la creación del Incora en 1961, ha decaído en forma sostenida desde 1998. Según registros oficiales (Incora 2001, pp. 174, 190; Benítez, 2005, p. 49).

1. Entre 1962 y 1967 el Incora compró en promedio 16 mil ha al año, y el resto de su fondo de tierras se constituyó con cesiones de estas, que en su mayoría no fueron o no eran aptas para ser distribuidas. Más importante fue la aplicación de la Ley 200 de 1936 con la extinción de 2,18 millones de ha, más de 367 al año en promedio.
2. Entre la Ley 1 de 1968 y la Ley 4 de 1973, el Incora adquirió, en promedio, algo más de 50 mil ha anuales, de las cuales 5 mil fueron expropiadas anualmente, siendo 1970 el año de mayor actividad con 80.705 ha compradas y más 9.573 expropiadas. Sólo en 1968 se decretó la extinción de dominio sobre un millón de ha. El promedio anual de extinciones fue de 385 mil ha. Estas cifras fueron obtenidas aprovechando las posibilidades de la ley aprobada y presionadas por las movilizaciones de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).
3. Entre la Ley 4 de 1973 y la Ley 35 de 1982, el Incora adquirió 11.260 ha al año, de las cuales más de 3 mil fueron expropiadas

- anualmente. El promedio anual de extinción de dominio bajó a 70 mil ha. La reducción en la adquisición de tierras se explicó por la contrarreforma legal y la división de la organización campesina. El Incora se dedicó durante este período a formalizar la entrega de parcelas en predios adquiridos en el período anterior y que en general ya estaban ocupados por los campesinos beneficiarios.
4. Entre la Ley 35 de 1982 y la Ley 30 de 1988, el Incora adquirió cerca de 27 mil ha anuales, de las cuales 20 mil en promedio por año estaban dentro de las áreas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), en las que se autorizaban compras con precios no limitados por los avalúos previos, lo cual condujo a una elevación de los precios pagados por el Instituto, pese a lo cual en tres áreas del país se continuó con las normas anteriores para la compra de un número más reducido de ha, y se llegaron a expropiar un promedio de 620 ha por año. Las extinciones de dominio alcanzaron 93 mil ha anuales en promedio.
5. Entre la Ley 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994, el Incora adquirió un promedio de 82.046 ha al año, de las cuales el 19% estaba en áreas del PNR y el 81% en el resto del país. Como se ve, la actividad del Incora en esos años superó la del período de 1968-1973, lo



el papel de los campesinos. El modelo seguido en Colombia durante los últimos años, lejos de provocar un auge del agronegocio como aseguraban sus autores, se concentró en el fomento de plantaciones de caña y palma para producir agrocombustibles, mediante normas, subsidios, exenciones y la sobreexplotación de los trabajadores de la palma aceitera y los corteros de caña con las “cooperativas de trabajo asociado”. Tal vez el desastroso resultado de la política agropecuaria de los últimos 20 años sea el toque de campana para buscar otra ruta.

CAMPESINOS, TIERRA Y ALIMENTOS

En la práctica, en Colombia, la producción agropecuaria no depende solamente del latifundio y las empresas capitalistas, sino de multitud de pequeñas parcelas. Se trata de la producción del campesinado, de los pueblos indígenas, de las comunidades afrocolombianas y de los raizales de San Andrés y Providencia.

Si alguien duda de la importancia del campesinado para Colombia, basta recordar su contribución decisiva a la alimentación de los colombianos. Predominantemente campesinos son el plátano, la panela, la yuca, la papa, los frutales, el frijol, el cacao, el ñame y el 74% de la pro-

ducción nacional de maíz. El café, tras la crisis del mercado internacional del grano, pasó a ser de nuevo netamente campesino (Forero, 2002).

La participación campesina en la producción de frutas es muy importante, y cultivos como mora, lulo, curuba o granadilla han tenido una importante expansión y han demostrado, como en otros casos, las posibilidades de la parcela campesina para incorporar nuevas tecnologías. Junto con pequeños y medianos empresarios los campesinos han conseguido aumentar también el área sembrada de arveja, frijol, tomate y de varias hortalizas. Asimismo, han logrado realizar experiencias piloto de mercadeo exitosas, como los mercados campesinos en Bogotá o Medellín.

El censo de 2005 registró 1'741.362 viviendas familiares en la zona rural, de las cuales 916.549 estaban asociadas a unidades de producción agrícola, pecuaria, forestal o piscícola. Estas cifras pueden ser un acercamiento al total de familias campesinas, aunque hay que tener en cuenta que especialmente en la región del Caribe y en algunas otras partes los campesinos viven en la cabecera municipal y laboran en sus parcelas



cual fue posible en primer lugar porque las diferentes organizaciones campesinas e indígenas realizaron acuerdos y movilizaciones unitarias y actuaron conjuntamente frente al gobierno y al Congreso; facilitó la actuación del Instituto y estipuló un sistema de pago de contado de las mejoras y con bonos a cinco pagos anuales del resto de la tierra, que facilitó las negociaciones, y en tercer lugar, porque había una voluntad política de hacer efectiva la ley. Gracias a esta ley el Incora pudo, además, realizar una labor más adecuada para adquirir tierras para las comunidades indígenas y para reconocer la propiedad de los territorios que ocupaban inmemorialmente. Sin embargo, esta misma ley obstaculizó y encareció las expropiaciones, solo 179 ha en promedio al año, concentradas en contados casos y en dos años, lo cual encareció las negociaciones para las adquisiciones del Incora. Por otra parte, esta ley descuidó las acciones y normas necesarias para que los predios entregados mantuvieran un desempeño económico adecuado y permanecieran en poder los campesinos beneficiarios. Las extinciones de dominio alcanzaron un promedio de algo más de 117 mil ha por año.

6. Desde la vigencia de la Ley 160 de 1994 hasta 1998, se sustituyó la adquisición de tierras para campesinos por el programa de

mercado subsidiado de tierras propuesto por el Banco Mundial en diferentes países. En sus primeros 4 años, este programa subsidió la adquisición de un promedio de 38.625 ha al año, con un mayor alcance en 1996, año en que fue subsidiada la compra de 71.616 ha para 4.633 familias. Durante este período fue expedido el Decreto 1777 de 1996 que abrió el paso a los programas de reservas campesinas. Como el Instituto continuó el programa de adquisición de tierras para comunidades indígenas y comenzó los programas con desplazados, en promedio fueron adquiridas otras 28.943 ha por año, para un promedio total de 67.568 anuales.

7. Desde 1999 se produjo el marchitamiento de los programas de redistribución de tierras, hasta el intento de desaparición definitiva de los mismos. El gobierno de Andrés Pastrana buscó desde 1998 sustituir el programa de subsidio para compra de tierras por lo que llamó “alianzas estratégicas” entre pequeños y grandes propietarios. En 1999 el Incora subsidió la adquisición de 10.454 ha para 845 familias, y los programas de adquisición del Instituto sumaron 18.018 ha; en 2000 solamente subsidió la compra de 7.088 ha para 646 familias, y las adquisiciones totales sumaron apenas 15.212. La actividad del Instituto se dirigió principalmente a titu-

y, por otro lado, que una parte de estas viviendas corresponden a familias indígenas o afro.

Para apoyar la producción de esta masa de población la acción del Estado es mínima y ha tendido a minimizarse; sus esfuerzos se dedicaron, en cambio, a incentivar la gran propiedad. Según un estudio de Cega y Uniandes sobre los incentivos en el agro, si en el 2000 el 1% de los beneficiarios recibía el 17% de los recursos del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), para 2007 el mismo 1% recibía el 45% de los recursos; el 1% de los beneficiarios se quedó con el 71% de los créditos redes contados por Finagro; el 1% tomó el 45% del respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías. En Agro Ingreso Seguro, 161 beneficiarios recibieron en créditos la misma plata que 79 mil (\$420 mil millones) y en ICR, 1.100 tomaron lo mismo que 75 mil (\$320 mil millones).

Una investigación realizada por Jaime Leibovich, Laura Estrada y Hernando Vásquez (2009), demostró que las políticas agropecuarias han es-

“
**LOS ALTOS PRECIOS
 del oro, como los
 de los combustibles
 y los de cualquier
 producto de “bonanza”,
 SON COYUNTURALES. ESTAS
 economías coloniales
 de “bonanza” no han
 conducido a ningún país
 a una situación económica
 sólida y estable.**

tado sesgadas en beneficio del “capital”, y que el Estado debe promover el mayor uso de la tierra y el trabajo y no subsidiar el capital. Los resultados econométricos de esta investigación pueden entenderse cuando se percibe el escaso acceso a los recursos que tienen quienes trabajan la tierra y, en especial, el escaso acceso a las tierras de buena calidad, mientras la mayoría de ellas siguen desperdiciadas.

El 86,6% de los propietarios tienen menos de 20 hectáreas, y sus parcelas en total apenas abarcan el 8,8% de la tierra registrada. El 58,3% de los propietarios tiene solo el 1,7% de la tierra (Bonilla y González, 2006, p. 60). Mientras la tierra agrícola es desperdiciada en las grandes propiedades, miles de campesinos se ven obligados a sembrar en tierras que no son aptas.

La declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152 el 18 de marzo de 2009, y la evidencia en 2010 del total fracaso de la política agropecuaria, son hechos que pueden marcar nuevos rumbos.

lar resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras y a la constitución de 5 reservas campesinas. En 2002 se redujo el presupuesto ejecutado para comunidades indígenas en más del 80%. El gobierno de Álvaro Uribe expidió el Decreto 1300 de 2003 que unificó al Incora con otros tres institutos en el Incoder, destinándole a la nueva entidad menor presupuesto que el que tenía solo el Incora. Las drásticas reducciones del presupuesto para indígenas impidieron cumplir los compromisos del Estado y causaron las grandes movilizaciones de “liberación de la madre tierra” en 2005 y 2006.

- La Ley 1152 de 2007 o Estatuto Rural, intentó demoler las conquistas campesinas e indígenas obtenidas desde 1926. Por ejemplo, estableció la validez de las escrituras no originadas en el Estado, fabricadas hasta 1997, con lo cual permitía legalizar despojos de tierras hechos por grandes propietarios; ordenó adquirir grandes predios incultos a los cuales se podía aplicar la extinción de dominio y, en cambio, permitió aplicarla a los predios menores de 300 ha. Le retiró al Incoder las funciones relacionadas con extinción de dominio, adjudicación de baldíos, deslinde y clarificación de propiedad, así como la constitución y ampliación de resguardos y te-

rritorios colectivos de comunidades negras. En 2008, 16.009 familias presentaron solicitud al Incoder para 1.254 proyectos subsidiados; fueron seleccionadas apenas 768 familias con 134 proyectos productivos para la adquisición de 7.221 hectáreas. En cuanto a los desplazados, 5.534 familias lograron presentar su solicitud, de las más de medio millón de familias campesinas que se encuentran desplazadas por la violencia. Solicitaron 402 proyectos. Los técnicos únicamente encontraron como elegibles 68 de estos proyectos en beneficio de apenas 562 familias. Pero, tragedia, los recursos presupuestados solamente alcanzaron para 37 proyectos de 357 familias, apenas el 6,45% de las familias solicitantes y el 0,06% de las desplazadas por la violencia (Sintraincoder, 2009).

Los datos presentados muestran que la acción reformista para redistribuir la tierra, cuando existió, fue relativamente pequeña para terminar con el latifundio especulativo, aunque haya sido un estímulo para el uso económico de los predios, que contribuyó al desarrollo empresarial de la agricultura hasta comienzos de la década de los noventa. Pese a sus grandes limitaciones esta acción fue rechazada, desmontada y prácticamente eliminada por el poder del latifundio.

Proponer la redistribución de la tierra mediante el desarrollo serio de programas de reforma agraria es proponer que el campesinado abra las puertas del desarrollo agropecuario. Según datos de 2002, los campesinos mantenían el 67,3% del área sembrada del país en cultivos legales, y el 62,9% del valor de la producción agrícola (Forero, 2002). El 43% del área sembrada corresponde a explotaciones de menos de 20 hectáreas, a pesar de que las fincas de menos de 20 apenas tienen menos del 9% de la tierra en propiedad.

A pesar de la claridad de esta realidad, se impuso una ideología según la cual el desarrollo agropecuario provendría solo de la gran propiedad y de las grandes inversiones, y se convirtió en realidad la propuesta de Lauchlin Currie (1966), quien recomendaba un programa deliberado de movilidad acelerada para provocar la emigración del campo, “no mediante las fuerzas económicas naturales sino por un programa de choque”, resultando un verdadero rompimiento (*breakthrough*). Currie recordaba la recomendación de John Coppock de reducir anualmente en 4% el número de personas dedicadas a la agricultura, que para Colombia significaba 800 mil agricultores menos en diez años. Según él, en ese caso podríamos “hablar con confianza de un despegue garantizado”. Pero en vez de despegue, lo que consiguieron sus discípulos fue un mal resultado, frente al cual es necesario seguir otro camino.

Desde el año 2000, al menos 385 mil familias rurales abandonaron cerca de 5,5 millones de hectáreas, equivalentes al 10,8% del área agropecuaria del país, tierra que pasó al dominio de otros, constituyendo una expropiación de hecho (Codhes, 2009, pp. 3-4). El reintegro de la tierra es un derecho de cada desplazado, pero además es un derecho del país que, de concretarse, habría dado un paso para revertir el proceso de concentración especulativa acelerada de la propiedad de la tierra, para controlar su precio y para que puedan usarse 17 millones de hectáreas desperdiciadas.

Hay que ir más allá. Hay que reconocer que para las comunidades rurales la tierra es la vida y la ruralidad es concebida como derecho a la tierra y a la territorialidad. Las reservas campesinas pueden establecer la territorialidad campesina y realizar planes de desarrollo de las comarcas. Se trata de reorganizar los territorios de acuerdo con las necesidades, la cultura y las decisiones propias de la población rural organizada y sus planes de vida. Así resulta la construcción endógena de una nueva economía como camino para interrelacionarse con la economía regional, nacional, latinoamericana y mundial. Es una vía exactamente inversa, que incluye la soberanía alimentaria como única garantía de la autonomía de las comunidades y de la soberanía nacional.

Otro paso es entonces proponerse como objetivo la soberanía alimentaria. Esto significa: reforma agraria, institucionalidad agropecuaria apropiada (generación de tecnología, crédito de fomento, procesamiento, mercadeo) y protección de la producción nacional en el momento en que los países desarrollados fortalecen los subsidios y devalúan sus monedas. Si los colombianos se movilizan con sus campesinas y campesinos, esto será posible.

Ley agraria

El nuevo gobierno ha anunciado un proyecto de ley de tierras, también las organizaciones campesinas. El debate comenzará cuando los respectivos proyectos sean consultados a los pueblos indígenas y a las comunidades negras. Es necesario tener en cuenta que una ley de tierras solamente puede ser exitosa como parte de una modificación del conjunto de la política agropecuaria.

Para un cambio en el sector es clave la generación de tecnología propia, lo cual implica también tecnología para la pequeña producción y, especialmente, para los ecosistemas propios. Colombia no puede seguir dependiendo de la tecnología de transnacionales que mediante las patentes aspiran a controlar la producción agropecuaria mundial. El país requiere de entidades que garanticen la generación y transferencia de tecnología de acuerdo con sus necesidades.

Por otra parte, la situación del agro no hace parte solamente de un modelo agropecuario sino del modelo neoliberal, que en el caso de Colombia ha deprimido al sector agropecuario y desbaratado la soberanía alimentaria. Actualmente, las “ventajas comparativas” dictaminadas para Colombia se concentran en el sector minero. La minería, y en particular la del oro, significa una doble competencia, generalmente ruinosa, para el sector agropecuario. Por una parte, la competencia territorial de la gran minería, peor cuando es a cielo abierto, que arrebató no solo las tierras sobre las cuales están las minas, sino cuencas y ecosistemas enteros. Además, como se ve en el caso de La Toma, en el Cauca, se quiere desplazar a los pequeños mineros artesanales o borrarlos del mapa como en Marmato. Por otra parte está el efecto macroeconómico, pues las nuevas divisas presionan una mayor revaluación del peso, que a su vez aumenta las importaciones de alimentos y otros productos agropecuarios, y dificulta las exportaciones.

Los altos precios del oro, como los de los combustibles y los de cualquier producto de “bonanza”, son coyunturales. Estas economías coloniales de “bonanza” no han conducido a ningún país a una situación eco-

nómica sólida y estable, y mucho menos han garantizado el bienestar de la mayoría de la población y su buen vivir. Los grandes capitales obtienen grandes utilidades y se marchan dejando el hueco.

Un viraje profundo conllevaría un cambio de prioridades que garantice la soberanía alimentaria, respete la diversidad étnica y cultural, y proteja el ambiente y los ecosistemas, y una gestión macroeconómica anticíclica que proteja la economía nacional de la volatilidad de las “bonanzas”.

Por el contrario, los tratados de libre comercio con Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea colocan los derechos de los inversionistas transnacionales por encima de los derechos colectivos y por sobre la sostenibilidad de la economía nacional, y abren los mercados a más importaciones, como las que amenazan a la avicultura y a varios productos agrícolas en el caso del TLC con Estados Unidos y a la leche nacional en el caso del tratado con la Unión Europea.

Los límites de los cambios van a depender tanto de normas legales que realmente las hagan viables, como de la capacidad práctica institucional y social para aplicarlas. A su vez, ambas cosas dependen fundamentalmente de que las organizaciones propias del campesinado, los indígenas y afros se fortalezcan, hasta el punto de sacar adelante tanto una nueva institucionalidad que apoye la agricultura familiar, como una redistribución de tierras exitosa en lo productivo, en lo social y en lo ambiental. Si no se produce una apertura a la organización popular rural, a la organización del millón de familias agricultoras familiares, estos cambios se van a quedar en intenciones.

En cuanto a las normas sobre redistribución de tierras, para que sobrepasen los límites impuestos al Incora e Incoder es necesario, pri-

Lo que quieren es que les regalen las tierras

Sobre la propuesta de inversionistas extranjeros para eliminar el límite de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)

Leyendo los artículos de *Portafolio*, “Altillanura está en los planes de empresas extranjeras para el cultivo de palma de aceite, maíz, soya y caña” (29 de agosto de 2010) y “Unidad Agrícola Familiar (UAF) marginó a grupo Los Grobo” (10 de junio de 2010), parece que en todo el ataque a las UAF hay una trampa mayor que la que sugiere el hecho de que quieren romper el límite de adjudicación de tierras baldías, que en la altillanura es de 900 ha promedio.

La trampa mayor consiste en lo siguiente: las informaciones de prensa dicen que los diferentes inversionistas quieren *comprar* las tierras y que no pueden, porque hay un límite de tamaño. En realidad, quieren que se las regalen. La ley vigente no es tan santa ni mucho menos de “izquierda” como ciertos artículos hacen aparecer, y permite vender o entregar en usufructo grandes extensiones.

Según la ley, las únicas tierras que no se cobran son aquellos baldíos que no sobrepasan la extensión de la UAF (art. 66 de la Ley 160 de 1994) y que han sido ocupadas previamente y trabajadas al menos en dos terceras partes y por 5 años (arts. 69). Quienes tienen en producción una tierra pueden comprar más allá de la UAF, y el límite lo fija el consejo directivo del Incoder, es decir, no necesitarían cambiar la ley, pues el gobierno tiene mayoría garantizada en ese

consejo. Pero así suban el límite, no pueden entregar gratuitamente el baldío, sino que deben hacer el avalúo comercial y *cobrar* todo lo que exceda la UAF.

Pero ¿qué pasa si no tienen aún en producción la tierra? Pueden acudir al artículo 83 de la Ley 160 de 1994 y solicitar la creación de una zona de desarrollo empresarial, que no está limitada por la UAF, sino que está al arbitrio de lo que fije el consejo directivo de Incoder; según esta, al principio el beneficiario no recibe en propiedad sino según un *contrato* en que se obliga a una actividad agrícola o ganadera y, si cumple el contrato, a los 7 años puede *comprar* la tierra. Entonces, con esta ley podrían comprar lo que quieran, pero no lo han hecho.

El primero de los artículos de *Portafolio* da pistas de por qué no han “invertido” más: los precios de la tierra son cada vez más altos, “la demanda de tierras aumentó los precios” por la llegada de inversionistas extranjeros, la carretera y la dedicación de predios al turismo. Y podríamos añadir, por la expectativa por el megaproyecto Gaviotas 2, parte de IIRSA. Entonces, ni siquiera quieren pagar la tierra a precios comerciales, como han hecho en otros países, ni contentarse con el usufructo, estos tipos quieren tierra gratis que, inmediatamente pase a manos de ellos, va a ser muy cara. Solución: que les regalen la tierra sin límite, comprometiéndose a invertir en cualquier cosa y así se apoderan de la valorización de la misma.

Por otra parte, la ley actual tiene unas restricciones ambientales a las zonas empresariales: “que sean en zonas ya intervenidas, que

mero, garantizar la adquisición de predios aptos para la agricultura y que los mismos no se van a adquirir a precios exagerados, mediante la incorporación de procedimientos de expropiación por vía administrativa, como los dispuestos por los decretos 1185 de 1984 y 4628 de 2010, para atender a los damnificados por el terremoto en el Cauca y por las inundaciones en todo el país, respectivamente. Resulta patético que una norma igual no haya sido expedida y aplicada para los desplazados por la violencia ya que es necesaria para posibilitar cualquier redistribución exitosa de tierras aptas para la agricultura.

También es necesario fortalecer las reservas campesinas para proteger a los campesinos del desplazamiento, dar vida a su territorialidad y a su toma de decisiones sobre el desarrollo local, a la vez que impedir que los predios terminen otra vez en manos de quienes concentran la propiedad de la tierra.



desarrollen sistemas de producción sustentables” y que conserven el equilibrio con la “oferta ambiental” (art. 82). Estas condiciones le dan alergia a los inversionistas internacionales porque saben el daño ecológico que han hecho y el gobierno anterior propuso quitarlas en el texto del primer proyecto del Estatuto Rural pero fue una de las pocas cosas que no les aprobó el Congreso (es decir, fue de lo poco que cayó antes de que la Corte tumbara todo el Estatuto).

Conclusión: la eliminación de las UAF operaría en las adjudicaciones de baldíos y busca específicamente que a los “inversionistas” les regalen tierra cara.

Es lo que el país conoce como “Modelo Carimagua”, que se quiere implantar especialmente en los llanos orientales. Valiéndose de que Carimagua es una propiedad del Estado, el gobierno anterior quiso arrendarla por sumas irrisorias a inversionistas para plantaciones de palma aceitera, para finalmente entregarlas en propiedad a la empresa beneficiaria. La ideología oficial determinaba que los campesinos no podrían aprovechar eficientemente, en cambio “en manos de los privados, Carimagua generará jugosos dividendos [...] es un buen negocio agroindustrial para los inversionistas privados, mientras que para los desplazados es un mal negocio [...] en manos privadas genera más rentabilidad que entregarlos a los desplazados”. No obstante, los estudios científicos concienzudos realizados por el Centro Interamericano de Agricultura Tropical (CIAT) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), demostraron que Carimagua y

Los indígenas exigen con razón que todos los resguardos con títulos originarios coloniales sean reconocidos por el gobierno. Esto debería ser una realidad con las normas vigentes, pero ya que los últimos dos gobiernos se han negado a hacerlo, se requiere una norma que establezca este punto.

Por otra parte, para convertirse en reforma agraria, la redistribución de tierras debe crear los mecanismos que faciliten la generación y adopción de tecnologías nuevas, la calificación, el procesamiento y la comercialización por los propios pequeños productores. Experiencias como los mercados campesinos o las empresas de procesamiento de lácteos y frutas de los indígenas del Cauca requieren ser extendidas y articuladas con la redistribución de tierra.

terrenos similares del Llano pueden usarse por pequeños productores en arreglos agroforestales y agropastoriles y encontraron variedades de arroz, yuca, soya, sorgo, maíz y pastos adecuadas a sus suelos; por ejemplo, las variedades de arroz *Sabana 6*, *Sabana 7* y los pastos *Andropogón*, *Llanero* y *Libertad*, y además la tecnología comercial de sembrar el pasto asociado con el arroz, para que este último financiara los costos de la implantación de la pradera.*

Por el contrario, destinar tierras como las de Carimagua a grandes plantaciones de palma africana no tiene hasta el momento justificación científica o técnica. Tiene sí una justificación económica diferente y sin relación alguna con la agrológica: el río Meta es el escenario de un megaproyecto, su proyectada privatización dentro del marco de la Infraestructura Regional de Suramérica y el establecimiento de Puerto López como puerto de comercio principal para Bogotá. El negocio no es la palma ni la palma dará empleo allí, el negocio es la especulación con el incremento de los precios de la tierra por el desarrollo de un megaproyecto vial y comercial.

Para que tanto la economía campesina como la empresa agrícola puedan crecer, es precisamente el modelo del latifundio especulativo y la importación de alimentos lo que hay que sustituir, no el límite de la UAF para adjudicar baldíos.

* Vergara, Francisco 2008 *¿Para qué era Carimagua?*. El Tiempo, 24 de febrero de 2008.

En resumen, es posible tomar una ruta cierta para el sector agropecuario, con una nueva política de soberanía alimentaria que incluye la reforma agraria.

REFERENCIAS

- BENÍTEZ VARGAS, R. M. (2005). "La reforma agraria en Colombia: veinte y por hacer". *Economía Colombiana*, 309.
- BONILLA, R. y J. I. GONZÁLEZ (2006). *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Bogotá: CID, Universidad Nacional.
- CASAMÁ, G. (2006). Doce tesis sobre el proyecto de ley de desarrollo rural, ONIC. Ponencia presentada en el foro de la comisión quinta de la Cámara de Representantes, 27 de septiembre de 2006.
- CEPAL (2010). *Anuario Estadístico, diciembre 2010*. Comisión Económica para América Latina.
- CODHES (2009). "Víctimas emergentes. Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008". *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, 22 de abril de 2009.
- CURRIE, L. (1966). *Desarrollo Económico Acelerado*: 95. México: FCE.
- DNP (2010) "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DANE (2008). Censo General 2005. Nivel Nacional. Bogotá.
- EL PAÍS (2007). "Amargo debate por precio de la caña". *El País*, Cali, 23 de febrero de 2007.
- FEDESARROLLO (2010). "Algunas reflexiones sobre la política agropecuaria en Colombia". *Tendencia Económica*, 100: 6-12.
- FORERO, J. (2002). "Campesinado, mercado y cambio técnico, a propósito de prejuicios". *Cuadernos Tierra y Justicia*, 2. Bogotá: ILSA.
- IGAC-CORPOICA (2002). "Uso adecuado y conflictos de uso de las tierras en Colombia". *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá, Volumen IV.
- INCORA (2001). *Colombia: Tierra y Paz*. Bogotá.
- INTERNACIONAL INDIAN TREATY COUNCIL IITC (1981). "Informe de la Comisión sobre Filosofía Indígena". *El Indígena y la Tierra, Conferencia de Ginebra 12-18 de septiembre de 1981*: 21-214. Mundo Shuar, 1983.
- KEYNES, J. M. (1936) [5 ed., 1958]. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. 5 ed. México: Fondo de Cultura Económica .
- LEIBOVICH, J., L. ESTRADA y H. VÁSQUEZ (2009). *Determinantes de la producción agrícola departamental 1990-2005*. Bogotá: Crece.
- MARX, K. (1894). *El Capital* III. México: Fondo de Cultura Económica [2 ed., 1959].
- MEJÍA LÓPEZ, R. (2010). "Importancia de una política agrícola activa para el desarrollo competitivo del sector". XXXVIII Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, junio 23 de 2010.
- PORTAFOLIO (2009). "Colombia tendría la tierra más cara de la región, según estudio de la SAC", 30 de octubre de 2009.
- PORTAFOLIO (2010). "Embestida ganadera a predios de la agricultura", 25 de enero de 2010.
- PORTAFOLIO (2011). "El mundo toma medidas por escasez de alimentos; se estudia posibilidad de restricciones a las exportaciones", 11 de enero de 2011.
- RESTREPO, J. C. (2010): "Una política integral de tierras para Colombia", Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, agosto 2010.
- SERRANO GÓMEZ, H. (2006) "¡Qué horror!, etanol a US\$ 100/ barril", *Vanguardia Liberal*, B Bucaramanga, 20 de noviembre de 2006.
- SINTRAINCODER (2009). "Las convocatorias para el subsidio de tierras 2008: entre la farsa, el fracaso y la fechoría", *Realidad Rural*, marzo de 2009.
- SUÁREZ MONTOYA, A. (2006). "¿Quién se come el queso del etanol?", *La Tarde*, Pereira, 12 de septiembre de 2006
- TOBAR, C. (2010). "El algodón, una bonanza que no podrá ser". *Diario del Huila*, 16 de noviembre de 2010.