

Mariano Arango Restrepo

*Centro de Investigaciones Económicas –CIE–  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Antioquia*

## Logros y perspectivas de la reforma agraria en Colombia

*Lecturas de Economía*. No. 21. Medellín, septiembre-diciembre de 1986. pp. 169-196.

● **Resumen.** El temor de los terratenientes al impuesto a la tierra, el ascenso del izquierdista Movimiento Revolucionario Liberal –M.R.L.–, el miedo a la revolución cubana y la influencia de los programas de Alianza para el Progreso fueron los principales factores que influyeron en la aprobación de la Ley 135 de 1961 (sobre reforma agraria). El proceso reformista fluctuó en un comienzo entre una reforma de tipo marginal (adjudicación de títulos en zonas de colonización) y una de naturaleza convencional (escaso cambio en la tenencia de la tierra y ausencia de medidas complementarias de crédito, asistencia técnica e infraestructura). La reforma agraria colombiana presenta tres períodos: 1962-1966 (montaje), 1967-1972 (marcada acción reformista) y 1973-1984 (desmonte). Frente a los proyectos que actualmente se discuten en el Congreso Nacional se examina las posibilidades de reforma que están presentes en ellos, destacando, especialmente, sus estrategias frente a la economía campesina.

● **Abstract.** *This paper places the current proposals for agrarian reform in their historical and economic context. It traces vicissitudes of the reform process from the Ley 136 of 1961 to the present. The author considers three broad phases: the gradual evolution of the reform movement from 1962 to 1966, the period of marked reformist activity up 1972, and then the gradual decline of the imputus through to 1984. On the subject of the reforms presently being considered the author draws particular attention to their implication for rural small holders.*

I. Antecedentes de la reforma agraria, 171. — II. Los logros de la reforma agraria, 174. — III. Posibilidades de una reforma agraria integral, 183. — IV. Requisitos de una reforma agraria integral, 195.

## I. ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA

A partir de 1950 se empezó a discutir en el país la implementación de un impuesto territorial que lograra un mejor aprovechamiento de la tierra y que permitiera sustituir importaciones agropecuarias que se podían producir internamente. El gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) estableció la tributación a la tierra, al parecer con escaso éxito. Al mismo tiempo la violencia política azotó al país, desarraigando masivamente a los campesinos de sus explotaciones, lo que se manifestó en la pérdida de 393.668 parcelas agrícolas<sup>1</sup>. En este contexto se presenta un intenso desarrollo de la agricultura capitalista, que asombraba entonces a Alberto Lleras Camargo por su coincidencia con las zonas de violencia, pues el curso de ésta posterior a 1954 revistió especial virulencia en Tolima y Valle del Cauca, departamentos donde la agricultura comercial mostraba sus mejores logros. Es difícil juzgar la contribución de la violencia y las medidas fiscales en el desarrollo agrario: la primera contribuyó con el abaratamiento del sala-

---

1 Lemoine, Carlos (Compañía Colombiana de Datos). Citado por: Oquist, Paul. *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1978.

rio real agrícola, debido a las migraciones de los campesinos desarraigados en la zona cafetera hacia las regiones de fértiles tierras mecanizables de los valles de los ríos Cauca y Magdalena, donde la agricultura comercial desplazaba la ganadería extensiva, y reducciones en el precio de la tierra y la renta, producidas por el aumento en la oferta de tierras por parte de los propietarios acosados por las bandas armadas. Algunos, como Absalón Machado<sup>2</sup>, no les conceden ninguna importancia a las medidas fiscales. Otros, como Albert O. Hirschman, tampoco se la conceden a las del general Rojas Pinilla, pero sí a las de la posterior Junta Militar de Gobierno (1957-1958).

El Decreto 290 de 1957, de la Junta Militar, clasificó las tierras del país en tres grupos, exigiendo al primero, de tierras mecanizables, la explotación anual del 25<sup>o</sup>/o de su superficie y al segundo, de tierras de agricultura manual, un 15<sup>o</sup>/o; en caso contrario se establecería un impuesto del 2<sup>o</sup>/o sobre el valor de la tierra, que a los cinco años llegaría al 10<sup>o</sup>/o. El Decreto era así inaplicable, pues suponía clasificar todas las tierras del país y controlar su uso. Pero se establecieron cuatro proyectos experimentales de 10.000 hectáreas cada uno en las cuatro regiones más fértiles del país (Sabana de Bogotá, Valle del Cauca, llanos del Tolima y Costa Atlántica), lo que le dió cierta efectividad a la norma<sup>3</sup>.

La agricultura capitalista progresó a consecuencia de la amenaza de las sanciones previstas por el Decreto así como por los incentivos establecidos en el mismo: permitía deducir de la renta una gran variedad de inversiones agrícolas y redujo a la mitad la renta y el patrimonio gravables; asimismo, favorecía las compañías que se establecieran entre propietarios y arrendatarios. En igual sentido contribuyó otro decreto de ese año que obligaba a los bancos comerciales a destinar el 15<sup>o</sup>/o de sus reservas para préstamos a la agricultura<sup>4</sup>.

El gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) canceló en 1958 el

---

2 Machado, Absalón. "Políticas agrarias en Colombia". *Revista Andí*. No. 150. Medellín, 1980.

3 Hirschman, Albert O. "La tierra y la reforma agraria en Colombia". En: *Estudios sobre política económica en América Latina*. Madrid, Editorial Aguilar, 1964. p. 146.

4 *Ibid.* pp. 146-147.

Decreto 290, pero siguió considerando medidas fiscales: así, en 1959, se propuso un impuesto territorial del 2<sup>o</sup>/o sobre el valor de los predios rústicos, que multiplicaba por cinco el impuesto predial; se aceptaba como valor el declarado por el propietario, con opción de compra por el Estado a este valor. En noviembre de 1959 el presidente Lleras Camargo apoyó firmemente esta propuesta en un discurso pronunciado ante el Congreso Campesino Nacional, tras censurar duramente a los terratenientes que querían valorizar sus propiedades con las obras públicas. A comienzos de 1960 Planeación Nacional propuso un ingreso presuntivo del 7<sup>o</sup>/o sobre el valor de la tierra<sup>5</sup>.

La imposibilidad de que el Congreso Nacional aprobase ningún plan eficaz de tributación predial y la victoria electoral, a comienzos de 1960, de la fracción del Partido Conservador liderada por Mariano Ospina Pérez, que se oponía al mismo, sobre la de Alvaro Gómez Hurtado hizo descartar, después de diez años, la política de mejorar el aprovechamiento de la tierra con medidas fiscales.

La mayoría de los políticos de los partidos tradicionales colombianos se pronunciaron desde entonces a favor de la reforma agraria; las razones de este viraje fueron, según Hirschman, en primer lugar, "la imposibilidad manifiesta de que el Congreso aprobara ningún plan eficaz de tributación predial"; de otro lado, el temor al surgimiento de movimientos campesinos radicales, asociado a los buenos resultados electorales, en marzo de 1960, del entonces izquierdista Movimiento Revolucionario Liberal —M.R.L.—; y, en tercer lugar, al máximo de atracción de la revolución cubana, a mediados del mismo año<sup>6</sup>. No menos importante que los anteriores factores en la negociación de la reforma agraria fueron: el pacto del Frente Nacional, entre los partidos Liberal y Conservador; la presión reformista norteamericana, a través del programa de la Alianza para el Progreso, y, por último, la elevadísima migración rural-urbana producida por la violencia durante los años anteriores.

Se enfrentaron entonces dos enfoques sobre la reforma agraria: el uno, gran burgués, encabezado por Lauchlin Currie, que sostenía que la agricultura capitalista había progresado mucho en el país entre 1949 y 1960, por lo que el problema era, por lo tanto, estimular el uso productivo de la tierra,

---

5 *Ibid.* pp. 147-ss.

6 *Ibid.* pp. 161-162.

utilizando para este propósito medidas fiscales; el otro, reformista, encabezado por Carlos Lleras Restrepo, que consideraba necesario afectar la tenencia de la tierra a fin de establecer eficientes explotaciones medianas y pequeñas de tipo familiar; sin embargo, su posición no era del todo progresista pues consideraba útil retener la población en el campo, así no fuera muy productiva, para evitar el desempleo urbano. Venció la línea redistributiva liderada por Lleras Restrepo, pero Mariano Ospina Pérez puso fuertes restricciones a la adquisición de tierras adecuadamente explotadas, lo que a la larga neutralizó los aspectos reformistas de la Ley 135 de 1961 (sobre reforma agraria).

Absalón Machado considera que actualmente no es posible la reforma agraria porque, de un lado, no existe un movimiento campesino organizado con hambre de tierras; y del otro, hoy no es prioritaria para el capital, debido a que el desarrollo de la agricultura comercial se ha consolidado en la actualidad, mientras en la década de 1960 sí lo era, porque el capital requería nuevos cauces a la inversión en el campo y una actividad agropecuaria eficiente que garantizara alimentos baratos<sup>7</sup>. Esto no es cierto: en 1961 no había un movimiento campesino organizado y la agricultura capitalista venía respondiendo muy bien desde los años anteriores<sup>8</sup>, lo que hacía más aconsejable incentivarla a través de medidas fiscales que con una reforma agraria de tipo redistributivo. Parece más verosímil que un parlamento dominado por terratenientes aprobara una reforma redistributiva por temor a un impuesto eficaz a la tierra, dado que aquélla discurriría a través de interminables trámites legales para acrecentar para la oferta de tierras, y la cual, además, podría ser paralizada en caso necesario por el veto del ministro de agricultura en la Junta del Instituto Colombiano de Reforma Agraria —INCORA—, y cuyos principales afectados serían, en último término, los propietarios nominales de tierras ociosas en los puntos extremos del mapa agrícola nacional, de acuerdo a la filosofía de las disposiciones de la Ley 200 de 1936.

## II. LOS LOGROS DE LA REFORMA AGRARIA

Las reformas agrarias se pueden clasificar en los siguientes tipos: marginal, sólo contempla la colonización sin afectar la tenencia; convencional,

7 Machado, Absalón. "Interrogantes sobre la reforma agraria". *Debates sobre Coyuntura Económica*. No. 3, Bogotá, octubre de 1986. pp. 16-17.

8 En 1961 se llega al autoabastecimiento en algodón y azúcar.

afecta en cierto grado la tenencia; integral, transforma masiva y rápidamente la tenencia y compromete al Estado en acciones complementarias de crédito, asistencia técnica, etc.; y la revolucionaria, que conlleva un cambio total en la estructura política, social y económica. "Hasta ahora, Colombia se ha movido en las dos primeras tipologías"<sup>9</sup>.

Entre 1962 y 1982 los resultados de la reforma agraria pueden resumirse así: se entregaron 648.234 hectáreas del Fondo Agrario Nacional a 34.918 familias campesinas, a razón de 18.5 hectáreas en promedio, y 2.111.236 hectáreas de extinción de dominio a 27.933 familias, de a 75.5 hectáreas en promedio. El Censo Agropecuario de 1970 estimaba en 800.000 las familias sin tierra, lo que indicaría que la reforma agraria sólo benefició al 4.36% de las familias potenciales para adjudicación de tierras por la reforma agraria, y al 7.9% si se considera la titulación por extinción de dominio<sup>10</sup>.

El problema es actualmente más grave, pues en 1984 había 1.504.215 predios menores de diez hectáreas, que ocupaban 3.220.969 hectáreas, con un promedio de 2.14 hectáreas por predio, frente a las 22 mínimas requeridas ese año para una explotación, según el INCORA; a estos campesinos con poca tierra deben agregarse 157.691 familias sin tierra<sup>11</sup>. Entre 1962 y 1982 el INCORA adjudicó 225.125 títulos de baldíos por 6.534.472 hectáreas, con 29.5 hectáreas en promedio, pero esta labor no es propiamente de reforma agraria. Absalón Machado resume así la acción reformista llevada a cabo:

En síntesis, sólo un máximo del 15% de las tierras otorgadas provinieron de acción de reforma agraria [...] es decir, la acción del INCORA estuvo más orientada a la colonización que a la redistribución de la propiedad al interior de la frontera agrícola<sup>12</sup>.

Ahora bien, el INCORA invirtió la mayor parte de sus recursos de inver-

- 
- 9 González, Guillermo Alberto. "Reforma agraria: una decisión política". *Economía Colombiana*. No. 186. Bogotá, octubre de 1986. p. 8.
- 10 Machado, Absalón. "La reforma agraria: una mirada retrospectiva". Cartagena, junio de 1984. Mec. p. 21.
- 11 López, Luis Fernando. "Reforma agraria y realidad nacional". *Economía Colombiana*. No. 186. Bogotá, octubre de 1986. p. 22.
- 12 Machado, Absalón. *Op. cit.* pp. 26-27.

sión en la construcción y adecuación de 25 distritos de riego, con una superficie total de 176.652 hectáreas. Se beneficiaron 11.557 agricultores, de los cuales el 35<sup>o</sup>/o eran adjudicatarios de programas de reforma agraria, el 50<sup>o</sup>/o eran minifundistas privados y el 15<sup>o</sup>/o restante eran medianos y grandes propietarios de tierras. La tenencia permaneció altamente concentrada en los distritos de riego, pues mientras el 55.3<sup>o</sup>/o de los propietarios con menos de tres hectáreas poseían el 5.1<sup>o</sup>/o de la superficie, el 1<sup>o</sup>/o, con más de 50 hectáreas, tenía el 30.4<sup>o</sup>/o del área total. Sólo el 24<sup>o</sup>/o de la superficie de los distritos fue parcelada<sup>13</sup>.

Una idea de los recursos invertidos entre 1962 y 1983 por el INCORA en los distritos de riego y en gastos de funcionamiento la da el volumen de tierras que podría haber comprado en esos años con el presupuesto total de dicho Instituto: serían 5.700.000 de hectáreas, a razón de \$30.000 por hectárea, con un presupuesto total de \$172.000 millones de pesos de 1983<sup>14</sup>, frente a escasas 407.968 hectáreas que entraron al Fondo Agrario Nacional por compras efectuadas en este período (el 14<sup>o</sup>/o).

El proceso de reforma agraria no fue uniforme en sus primeros veinte años, sino que pueden distinguirse claramente tres períodos: 1962-1966 (de organización del programa), 1967-1972 (de marcada acción reformista) y 1973-1984 (de desmonte de la reforma agraria).

Durante el primer período se comenzaron las labores de adecuación de tierras: ingresaron anualmente, en promedio, 61.135 hectáreas al Fondo Agrario Nacional, pero de éstas el 77<sup>o</sup>/o eran tierras de pésima calidad, cedidas voluntariamente por los terratenientes. Por extinción de dominio entraron anualmente al INCORA 125.664 hectáreas<sup>15</sup>.

En 1966 llegó a la presidencia Carlos Lleras Restrepo, principal promotor de la Ley 135 de 1961. Este impulsa considerablemente el proceso reformista desde 1967: las tierras que ingresaron al Fondo Agrario Nacional aumentaron a 63.293 hectáreas anuales en promedio (el 68.4<sup>o</sup>/o por compra y

---

13 *Ibid.* pp. 32, 33, 41.

14 Delgado, Oscar. "Clases sociales y políticas agrarias". *Economía Colombiana*. No. 186. Bogotá, octubre de 1986. pp. 55-56.

15 Machado, Absalón. *Op. cit.* p. 16.

el 7.40/o por expropiación), reflejando el recio esfuerzo estatal en este terreno; la extinción de dominio aumentó en promedio un 1130/o (a 267.819 hectáreas anuales)<sup>16</sup>. Los cambios institucionales son considerables en este gobierno: en 1968 se expide la Ley 1a. (sobre aparcería); ésta hace afectables por el INCORA los grandes predios explotados por aparceros, en los cuales el propietario no ejerciera la dirección de la explotación ni tuviera a su cargo más del 750/o de los gastos. La inscripción ordenada por el INCORA alcanzó en septiembre de 1968 a 71.325 aparceros, que representaban tierras por 514.600 hectáreas; sin embargo, el INCORA sólo logró adquirir 105.672 hectáreas y los beneficiarios sólo llegaron al 120/o de los aspirantes<sup>17</sup>. La mayoría de los campesinos fue expulsada por los terratenientes a raíz de los posibles efectos de dicha ley.

Otra medida, de la mayor importancia, de la administración Lleras Restrepo fue la creación, en 1966-1967, de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC—, que tuvo un notable avance hasta 1971, cuando habían en el país 496 asociaciones con personería jurídica y 968.490 asociados. La ANUC lideró a comienzos de la década de 1970 numerosas invasiones de tierras, particularmente intensas en 1970-1971: 812 predios localizados principalmente en Córdoba, Sucre, Magdalena y Huila fueron invadidos por usuarios campesinos. El gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) inició en 1971 una ruda campaña contra la ANUC, que culminó, primero, en su división en dos grandes grupos: la línea reformista (Armenia) y la radical (Sincelejo); posteriormente la Asociación se fraccionaría en cinco líneas diferentes. La heterogeneidad de la organización campesina, que agrupaba campesinos pobres y medios y pequeños capitalistas, contribuyó decisivamente al fraccionamiento y debilitamiento de la ANUC a partir de 1971.

La estructura de la tenencia de la tierra empeoró sensiblemente en la primera década de reforma agraria: en primer lugar, la acción reformista impulsó la agricultura capitalista, porque el temor de afectación aumentó la oferta de tierras en venta y en arriendo, moderando los cánones de arriendo y el precio de la tierra. Ahora bien, el Decreto 444 de 1967 dió un potente impulso a esta forma de agricultura —particularmente al banano para exportación, al algodón y a la azúcar, que disponían de excedentes ex-

---

16 *Loc. cit.*

17 *Ibid.* p. 28.

portables— mediante el Certificado de Abono Tributario —CAT—, el crédito otorgado por el Fondo de Promoción y Fomento de las Exportaciones —Proexpo—, y la devaluación permanente de la tasa de cambio. En segundo término, la notable expansión de la frontera agrícola favoreció principalmente a los propietarios grandes y medianos. En tercer lugar, la Ley 1a. de 1968 produjo la expulsión masiva de arrendatarios y aparceros. Las condiciones anteriores produjeron una considerable concentración de la tierra entre 1960 y 1970-1971, que se manifiesta en la reducción del número y superficie de las explotaciones menores de diez hectáreas y el aumento de las mayores a ese tamaño.

El fracaso del tímido proceso reformista y la creciente insurgencia de la ANUC, que estaba creando un permanente estado de zozobra entre ganaderos y empresarios agrícolas, llevaron a los partidos tradicionales a replantear en 1972 la reforma agraria, mediante el llamado Acuerdo Chicoral (Tolima). Las leyes 4a., 5a. y 6a. de 1973 fueron la implementación de dicho Acuerdo.

La Ley 4a. de 1973 legisló sobre renta presuntiva, procurando la transformación, mediante medidas fiscales, del latifundio improductivo en empresa capitalista. La reforma tributaria de 1974, del gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), la reglamentó: en cuanto a la reforma agraria se restringe la afectación de grandes predios, estableciendo unos mínimos de productividad fijados por el Ministerio de Agricultura y un derecho de exclusión de 160 hectáreas. La fijación de unos mínimos de productividad, según lo usual en las distintas regiones, en lugar de hacerlo de acuerdo al potencial productivo de las tierras, convertía en adecuadamente explotados la mayoría de los grandes predios; así, si lo usual en una región era explotar las tierras con una cabeza de ganado por hectárea, sólo los que practicaran una ganadería más extensiva explotarían inadecuadamente sus tierras; se trataba, de esta manera, de eliminar la calificación subjetiva de los predios por parte del INCORA, establecida por la Ley 135. Según Hernán Vallejo Mejía, el ministro de agricultura de entonces, el gran obstáculo de la Ley no era el establecimiento de los mínimos de productividad, sino la verificación de que los propietarios los estuvieren cumpliendo<sup>18</sup>.

---

18 Vallejo Mejía, Hernán. "Reforma agraria: ¿Deben o no calificarse las tierras?". *Economía Colombiana*. No. 186. Bogotá, octubre de 1986. p. 12.

Las tierras que ingresaron al Fondo Agrario Nacional cayeron de 63.293 hectáreas anuales en promedio, entre 1967 y 1972, a sólo 14.032, entre 1973 y 1982; y por extinción de dominio, respectivamente, de 267.819 a 27.307 hectáreas anuales en promedio. Es difícil establecer responsabilidades entre los partidos tradicionales por el desmonte de la reforma agraria: el gobierno de Misael Pastrana Borrero suspendió las afectaciones mientras establecía los mínimos de productividad, y la reforma tributaria del gobierno de Alfonso López Michelsen privó en 1974 de sus recursos al Fondo Agrario Nacional<sup>19</sup>. Hernán Vallejo Mejía acusó al gobierno de López Michelsen de no fijar los mínimos de productividad en el segundo semestre de 1974, pese a que el gobierno anterior le entregó un proyecto que los establecía detalladamente; “[. . .] el Consejo de Estado anuló posteriormente las afectaciones del INCORA que no cumplieran los mínimos de productividad”<sup>20</sup>.

No sólo se buscaba incentivar la agricultura capitalista, bajando la renta de la tierra mediante la renta presuntiva, sino que la Ley 5a. de 1973, que creaba el Fondo Financiero Agropecuario, dotaba masivamente de recursos de crédito subsidiado a aquélla y a las ganaderías de cría y leche.

La Ley 6a. de 1975 suprimió la Ley 1a. de 1968, desafectando los predios afectados por el INCORA por razones de aparcería, procurando restablecer esta modalidad de contrato. Además, reglamentó el gran arriendo capitalista. Un avance considerable en la legislación agraria de estos años, establecida por la Ley 4a., es la asignación prioritaria de tierras a empresas comunitarias, más bien que a campesinos individuales.

El gobierno de Misael Pastrana Borrero adoptó a nivel macroeconómico el plan *Las cuatro estrategias*<sup>21</sup>, donde predomina la concepción de Lauchlin Currie, consistente en promover la migración de los campesinos hacia actividades urbanas, particularmente al sector de la construcción, dejando el agro a la agricultura capitalista. La aceleración de la inflación, especialmente en productos de economía campesina, ocasionada por el auge de la construc-

---

19 Betancur, Juan Sebastián. “Los proyectos de reforma agraria”. *Debates sobre Coyuntura Económica*. No. 3. Bogotá, octubre de 1986.

20 Vallejo Mejía, Hernán. *Op. cit.* p. 12.

21 Departamento Nacional de Planeación. *Las cuatro estrategias*. Bogotá, 1972.

ción, hizo renacer el interés del gobierno por los campesinos. Es así como se empezó a pensar en las altas esferas gubernamentales en el programa de Desarrollo Rural Integrado —DRI—, que, sin afectar la tenencia de la tierra, permitiera elevar la productividad y el empleo, y a través de ellos aumentar el nivel de vida campesina; pero, sobre todo, estabilizar los precios de los alimentos consumidos por los sectores populares. La conciliación de los dos términos aparentemente contradictorios (elevar el ingreso real al productor y el empleo y estabilizar los precios al consumidor) se conseguiría con una tecnología intensiva en insumos y mano de obra (pero no mecanizada) y transfiriendo parte de los excesivos márgenes de comercialización del comerciante al productor y al consumidor.

El plan *Para cerrar la brecha*<sup>22</sup> del gobierno de Alfonso López Michelsen da un nuevo sentido al programa DRI, que se concibe como la principal estrategia productiva del Programa de Alimentación y Nutrición —PAN—, dirigido a resolver el problema de desnutrición de las clases populares. Lo anterior se sustenta en la concepción según la cual los campesinos pueden modernizarse, así como en la importancia de la economía campesina, que suministraba en ese momento (1975) el 55% de los alimentos y el 30% de las materias primas industriales.

El programa DRI se mantuvo como estrategia productiva en el período 1975-1979. A partir de este último año las dificultades fiscales del gobierno de Julio César Turbaya Ayala (1978-1982) producen un recorte considerable de los recursos asignados al Programa, que se asignan milimétricamente entre los campesinos, con un criterio de beneficencia del Estado y no como estrategia productiva, procurando afinar la maquinaria electoral del Liberalismo. Después de 1982 se reconoce nuevamente el carácter productivo al programa DRI, pero con recursos permanentemente declinantes.

La concepción del programa DRI de mejorar el nivel de vida y el empleo, elevando la producción por hectárea mediante tecnologías no mecanizadas, ha obtenido sensibles resultados en la elevación de los rendimientos de la tierra y en los ingresos reales de los campesinos, pese a los fuertes limitantes de la escasa disponibilidad y precaria tenencia de la tierra. Estos factores han llevado, por ejemplo, a los campesinos de la Costa Atlántica a apoyarse progresivamente en la venta de jornales y artesanías y en el comercio, a

22 Departamento Nacional de Planeación, *Para cerrar la brecha*. Bogotá, 1975.

costa de la actividad agropecuaria, y a tener que desprenderse de sus tierras en propiedad y a incumplir sus créditos, para sufragar por estas vías sus ahorros negativos, y tomar otras tierras en arriendo, con cánones de \$12.000 por hectárea-año. Los campesinos de Córdoba y Sucre requieren parcelas de 10.9 hectáreas en promedio para vivir y tener un excedente para pagar su parcela, pero el 95.6% de los campesinos no poseen parcelas de ese tamaño<sup>23</sup>; pese a todo, los rendimientos por hectárea y los ingresos reales de los productores se elevaron sustancialmente entre 1978 y 1983-1984<sup>24</sup>.

La reforma agraria se paraliza desde 1973 y a partir de 1976 todo el esfuerzo del Estado se concentra en el programa DRI, que presupone la tenencia de la tierra. La presión campesina por la tierra se resuelve a través de la adjudicación de baldíos en regiones de frontera, una actividad del INCORA que conserva la importancia de los años anteriores, y la adjudicación de tierras adquiridas antes de 1973 por el Fondo Agrario Nacional. Absalón Machado señala al respecto lo siguiente:

Antes de 1974 las adjudicaciones son muy inferiores a las tierras ingresadas al Fondo Agrario Nacional. A partir de ese año aumentan notablemente las adjudicaciones, mientras descende drásticamente el ingreso de tierras al Fondo [...] Lo que allí se vislumbra es la conocida lentitud en la adjudicación por parte del INCORA<sup>25</sup>.

Con posterioridad a 1982, en relación con la política de paz del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el Plan Nacional de Rehabilitación empieza a repartir tierras en zonas de violencia —pagadas generosamente a sus propietarios—. En Colombia no ha habido nunca una reforma agraria integral, sino una estrategia de repartir tierras con un criterio de preservar el orden público; la reforma ha pasado de marginal (entre 1962 y 1966) a convencional (entre 1967 y 1972) y a marginal (entre 1973 y 1986). La ma-

23 “Encuesta de oferta y demanda de tierras en Córdoba”. Medellín, Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE), octubre-noviembre de 1986. Esta encuesta abarcó 12.373 campesinos y 717 predios de grandes propietarios.

24. Mariano Arango et al. “Evaluación de impacto socio-económico del Programa DRI en los Distritos de Sincelejo y Lorica”. Medellín, Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE), septiembre de 1985. Mec. 6 vols.

25 Machado, Absalón. *Op. cit.* p. 22.

yoría de las tierras que ingresaron al Fondo Agrario Nacional eran mal explotadas y las por extinción de dominio inexplotadas, y, en general, tierras poco productivas y/o alejadas de los centros de consumo<sup>26</sup>.

Entonces no se puede culpar a los campesinos del mediocre resultado productivo obtenido por la reforma agraria. En los escasísimos casos en que se dotó a los productores de buenas y suficientes tierras, y posteriormente se les suministró crédito y asistencia técnica, a través del INCORA o del programa DRI, ellos respondieron satisfactoriamente. Se me ocurren dos ejemplos ilustrativos: el uno, los campesinos del sur del Atlántico, con buenas tierras y bien comunicadas con Barranquilla, quienes han logrado establecer una próspera industria lechera y una rentable horticultura; y el otro, una asociación de campesinos en Betulia (Sucre), con buenas y suficientes tierras —resultado de la afectación por el INCORA de un latifundio después de una invasión— han elevado considerablemente los rendimientos de sus cultivos, instalando una eficiente planta de secado de yuca y comprando dos tractores. Ahora bien, cuando no se entregan buenas tierras para agricultura se deben admitir otros usos de la tierra; así, a una empresa comunitaria de Corozal (Sucre) se le entregaron tierras ganaderas; ésta fracasó inicialmente en los cultivos, pidiendo refinanciación del crédito para ganadería. El grueso de las tierras se dedican actualmente a ganado de carne y cada asociado cultiva un cuarto de hectárea para autoconsumo.

Existen casos, como en el Tolima, en que se dió a los campesinos buenas tierras pero no se les suministró suficiente crédito y asistencia técnica para explotarlas adecuadamente, con lo que se vieron obligados a arrendarlas a empresarios capitalistas. Aquí funcionó el cambio en la tenencia de la tierra pero faltaron las acciones complementarias de la reforma agraria. De todas formas, los campesinos cobran cánones de arriendo más moderados que los terratenientes, pues los capitalistas logran transformar parte de la renta diferencial dos en costos de producción y ganancia del capital, porque los campesinos no tienen conocimiento de la tecnología y por lo mismo no pueden controlar la inversión intensiva de capital.

En el decenio de 1980 en las zonas de invasión fue muy frecuente que el INCORA adjudicara parcelas muy inferiores al tamaño mínimo, debido a que era frecuente que los grandes predios invadidos afectados por el INCO-

---

26 *Ibid.* p. 14.

RA recibieran nuevas olas de invasores, que encontraban más fácil ocupar los predios estatales que los de propiedad privada.

### III. POSIBILIDADES DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

El mayor interrogante a la reforma agraria es si no sería más ventajoso no hacerla y seguir fomentando el desarrollo de la agricultura capitalista, que supuestamente habría satisfecho bien las necesidades del desarrollo económico colombiano. Las posiciones van desde la más moderada de Absalón Machado, que se pregunta si el establecimiento de nuevas pequeñas propiedades en algunas áreas no estaría acelerando el deterioro de la economía campesina<sup>27</sup>, hasta la más extremista de Oscar Delgado, que sostiene que el Estado debe entregar un millón de hectáreas a diez mil capitalistas privilegiados y dirigir hacia ellos el incremento del gasto público real en el campo<sup>28</sup>.

Las pequeñas fincas campesinas, que retrocedieron en número y en superficie entre 1960 y 1970, aumentaron considerablemente entre este último año y 1984, pero sobre todo las unidades minúsculas; los investigadores de la Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas —CEGA— dicen al respecto lo siguiente:

El período 1970-1984 muestra una rápida expansión del número de predios y de la superficie total de los mismos, concentrada en los tamaños inferiores a las 200 hectáreas, y sobre todo en los de 0-1 y de 20-100 hectáreas [...]<sup>29</sup>.

En 1984 había 636.255 familias con predios menores de una hectárea y 157.691 familias sin tierra. En 1984 el número de predios menores de diez hectáreas era de 1.504.215, que ocupaban sólo 3.220.969 hectáreas, con un promedio, según el INCORA, de 22 hectáreas. La proliferación de pequeños predios coincide con un aumento en la elevadísima concentración de la propiedad, que pasa de 0.81 en 1961 —en que se expidió la Ley 135— a 0.82 en

---

27 Machado, Absalón. "Interrogantes sobre la reforma agraria". *Op. cit.* pp. 15-16.

28 Delgado, Oscar. *Op. cit.*

29 Lorente, Luis; Salazar, Armando y Gallo, Angela. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. Bogotá, CEGA-Ministerio de Agricultura, 1985. pp. 13-14.

1984<sup>30</sup>. Es este deterioro de la economía campesina en años recientes lo que parece tener en mente Absalón Machado cuando duda sobre la conveniencia de multiplicar las pequeñas fincas con una reforma agraria.

En los veinticinco años que el país lleva de reforma agraria se ha agudizado el arrinconamiento de la economía campesina por la gran propiedad; así que no es sorprendente que aquélla haya mostrado un escaso dinamismo productivo: en 1975 el Departamento Nacional de Planeación estimaba, con base en el Censo Agropecuario de 1970-1971, en 55<sup>o</sup>/o el aporte de la economía campesina a la producción de los alimentos de consumo directo y en 30<sup>o</sup>/o la de los insumos industriales. En 1982 esta misma entidad estimaba tal aporte en el 44<sup>o</sup>/o de la oferta agrícola total, incluido el café<sup>31</sup>, lo que parece indicar un ligero descenso en la importancia económica de las economías campesinas. Para 1981, Tarcisio Siabato, con base en la Encuesta Nacional de Hogares (alimentación, nutrición y vivienda) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—, estimaba que la participación campesina en la oferta total de alimentos, incluidos productos pecuarios y alimentos de origen industrial, era del 28<sup>o</sup>/o. “Estos valores relativos muestran claramente una disminución de la oferta campesina de alimentos”<sup>32</sup>.

La comparación anterior es claramente abusiva sobre el descenso de la importancia de la economía campesina, pues el 55<sup>o</sup>/o estimado por el Departamento Nacional de Planeación incluye sólo alimentos de consumo directo, donde es más importante la producción campesina, mientras la cifra de Siabato, para 1981, incluye además productos pecuarios y alimentos procesados, que son producidos, casi exclusivamente, por grandes propietarios y capitalistas agrarios. De otro lado, la primera estimación se basa en un censo agropecuario y la segunda en la Encuesta Nacional de Hogares.

Es de buen tono entre la izquierda colombiana excluir cualquier posibilidad de progreso en las economías campesinas. En contraste, el Banco Mundial y los gobiernos burgueses de los países subdesarrollados consideran que

30 López, Luis Fernando. *Op. cit.* pp. 21-23.

31 Siabato, Tarcisio. “Perspectivas de la economía campesina”. En: Machado, Absalón (Coord.) *Problemas agrarios colombianos*. Bogotá. Siglo Veintiuno Editores-CEGA, 1986. p. 386.

32 *Loc. cit.*

las explotaciones campesinas pueden modernizarse, y partiendo de esa base han implementado los programas de desarrollo rural integrado, que implican cuantiosos préstamos por parte de las agencias financieras internacionales.

Por lo demás, es ampliamente reconocido en los países capitalistas desarrollados la existencia de productores individuales altamente eficientes, completamente tecnificados y mecanizados que no recurren, en absoluto, al trabajo asalariado permanente. Los capitalistas agrarios se ocuparían principalmente de las producciones vegetales, y donde serían sostenidos por su alta productividad, pero también, en buena medida, por los precios políticos establecidos por el Estado. La pequeña producción comercial se ocuparía principalmente de la producción animal, donde los capitalistas no pueden competir. Estos también manejan explotaciones de policultivos-cría, donde se cultivan los cereales y piensos para el ganado lechero y donde se tienen, además, cultivos para el mercado, como papas y tabaco, altamente intensivos en trabajo. Los altos precios de la tierra resultantes de la pequeña propiedad no permitirían remunerar adecuadamente el capital-dinero con la renta del suelo de la gran propiedad, y la altísima eficiencia productiva de los pequeños productores, unida a la posibilidad de producir a menores precios que los capitalistas, crearían una doble barrera para la entrada del capital agrario a los renglones explotados por campesinos<sup>33</sup>.

Volviendo al caso colombiano, Oscar Delgado sostiene, citando al “estudioso” Víctor Manuel Moncayo, que los efectos del programa DRI en el aumento de la productividad y el ingreso real han sido insignificantes<sup>34</sup>. Débil juicio de autoridad el de Moncayo que, aparte de especulaciones generales, nunca ha estudiado seriamente las economías campesinas. En contraste, el Centro de Investigaciones Económicas –CIE– de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia realizó en agosto y septiembre de 1984 tres encuestas, aleatorias, a 614 campesinos del Oriente antioqueño, 385 del Distrito DRI de Loricá (Córdoba) y 404 en el Distrito de DRI de Sinceljo (Sucre), donde la mayoría de los principales cultivos registran sus-

---

33 Servolin, Claude. “Aspectos económicos de la absorción de agricultura por el modo de producción capitalista”. Medellín, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, 1980. Mec.

34 Delgado, Oscar. *Op. cit.* p. 55.

tanciales aumentos en los rendimientos por hectárea, entre 1978, fecha de la primera evaluación de los resultados del programa DRI, y 1983-1984<sup>35</sup>.

En cuanto al ingreso, a precios constantes, éste crece para el mismo período, así: en el Distrito del Oriente antioqueño, 3.10/o anual promedio, principalmente atribuible a la actividad agropecuaria; en el Distrito de Sincelejo, 4.60/o anual el ingreso agropecuario y 7.80/o el ingreso total; y, finalmente, en el Distrito de Lórica, 10/o anual el ingreso agropecuario y 40/o el ingreso total, que incluye además artesanías, comercio, venta de jornales, autoconsumo de vivienda y ayudas familiares<sup>36</sup>. Esto contrasta muy favorablemente con el escasísimo dinamismo del ingreso agropecuario nacional en este decenio, cuyo crecimiento se redujo del 40/o anual entre 1975 y 1980 al 10/o entre 1980 y 1984<sup>37</sup>, lo que es atribuible, principalmente, a los mediocres desempeños de la ganadería bovina de carne, producto de la gran propiedad, y a la agricultura capitalista.

La política estatal es altamente discriminatoria con la economía campesina a favor de la agricultura capitalista, y si ésta funciona es por los subsidios masivos del crédito y por los precios políticos; además, a la agricultura capitalista de exportación se le subsidia con el Certificado de Reembolso Tributario —Cert—, la devaluación de la tasa de cambio y el crédito subsidiado del Fondo de Promoción y Fomento de Exportaciones —Proexpo—. En cuanto el crédito: los desembolsos del Fondo Financiero Agropecuario fueron en 1985 de \$80.825 millones y el presupuesto aprobado por la Junta Monetaria para 1986 fue de \$107.500 millones. En contraste, las inversiones del programa DRI en nueve años (1976-1985) fueron de \$40.000 millones de 1983. “Hace más de un decenio la Caja Agraria atendía simultáneamente a unas 250.000 explotaciones campesinas y hoy el crédito no lo reciben más de 100.000 unidades de este tipo (incluidas las 15.000 de la línea DRI) [. . .]”<sup>38</sup>.

35 Arango, Mariano et al. “Evaluación de impacto socioeconómico del programa DRI en el Oriente antioqueño”. Medellín, Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE), junio de 1985. Mec. 6 vols; “Evaluación de impacto socioeconómico del programa DRI en los Distritos de Sincelejo y Lórica”. *Op. cit.*

36 *Ibid.*

37 González, Guillermo Alberto. *Op. cit.* p. 36.

38 Delgado, Oscar. *Op. cit.* pp. 50, 53.

### En cuanto a los precios políticos a esta agricultura señala Oscar Delgado:

En 1983 el precio interno del azúcar excedió al internacional en un 73.90/o; el del arroz, en el mismo año, llegó a ser superior en un 67.30/o [. . .] También el sobreprecio del algodón, pagado por la industria textil, ha sido transferido al consumidor por ésta; el del sorgo ha variado entre un 100/o y un 300/o [. . .] De igual modo, la alta rentabilidad promedio del maíz en 1985 es consecuencia del precio de sustentación fijado por el gobierno, mayor en un 450/o al internacional CIF más gastos portuarios<sup>39</sup>.

La industria azucarera, que ocupa las óptimas tierras del Valle del Cauca, está condenada a desaparecer por la competencia de los edulcorantes del maíz, y esas tierras deben dedicarse a otros usos. Algo similar ocurre con el algodón en Tolima y Cesar. Las flores de exportación están estancadas en esta década, debido a las restricciones de las autoridades norteamericanas a los subsidios del Cert y de Proexpo así como a la revaluación real de la tasa de cambio entre 1975 y 1983. Algo similar ocurre con el banano de exportación, pero en este caso se puede aducir la presencia de la sigatoca negra desde 1982, aunque los competidores centroamericanos tienen esa enfermedad desde mucho antes. ¿Qué renglón importante queda en la agricultura capitalista? El arroz, que, como vimos, también recibe precios políticos.

La ganadería de carne, que ocupa la mayor parte de la superficie agropecuaria del país, ha sido tradicionalmente muy ineficiente: en los últimos veinticinco años el aumento en la productividad ha sido mínimo, con una capacidad de carga de una cabeza por hectárea. Una proporción muy importante de los pastos son naturales (en Antioquia son el 700/o<sup>40</sup>). El manejo de los potreros es muy deficiente, lo que se manifiesta en que los pastos naturales tengan más capacidad de carga que los importados, como ocurre en las óptimas tierras ganaderas de Urabá<sup>41</sup>. El mestizaje de las razas nativas con las importadas ha sido muy irracional, con el sólo criterio de aniquilar las razas autóctonas y no con el de aumentar la natalidad, la precocidad y el peso

---

39 *Ibid.* p. 50.

40 Barreneche, Alfonso. "Ganado de carne en Antioquia". Medellín, Secretaría de Agricultura de Antioquia, 1963. Mec. p. 19.

41 ICA-Fadegán-Corpourabá. "Diagnóstico del subsector ganadero en Urabá". Medellín, agosto de 1983. Mec.

por animal del hato ganadero<sup>42</sup>. La tasa de natalidad es del 50<sup>o</sup>/o, frente al 75<sup>o</sup>/o a 80<sup>o</sup>/o en países desarrollados<sup>43</sup>. El nivel de la ganadería de carne es tan bajo en Colombia que recientemente bastó una devaluación en Venezuela para que pasáramos de exportar a importar ganado de ese país. El nivel de desarrollo de la ganadería de las explotaciones campesinas es bastante mejor que el de los grandes propietarios, pues la capacidad de carga excedía las dos cabezas por hectárea en las unidades campesinas de los Distritos de Oriente antioqueño, Córdoba y Sucre; es cierto que en el Oriente antioqueño el ganado es lechero, pero en las zonas campesinas de la Costa Atlántica es cría de ganado de carne. La componente más dinámica del ingreso agropecuario en los Distritos DRI de Oriente antioqueño, Córdoba y Sucre, entre 1978 y 1983-1984, es el pecuario, principalmente originado en el ganado bovino<sup>44</sup>. Lo mismo ocurre más recientemente en los Distritos campesinos de Fundación (Magdalena) y Sur del Atlántico<sup>45</sup>.

El panorama descrito de la agricultura capitalista y la ganadería de carne no justifica propuestas como la de Ricardo Villaveces, en el sentido de que para los campesinos sin tierra sería mejor que la reforma agraria el que se estimulara la agricultura comercial y preocuparse, más bien, de que ésta asegure a sus asalariados sus derechos laborales y de seguridad social. La transformación de toda la población activa rural en empresarios sería como transformar toda la población activa urbana en microempresarios<sup>46</sup>.

Uno de los aspectos más novedosos del actual proyecto gubernamental de reforma agraria es la no calificación del grado de explotación de las tierras. Hernán Vallejo Mejía, ministro de agricultura cuando se aprobó la Ley 4a., manifiesta el temor de que se vayan a afectar notablemente las tierras

---

42 Pinzón Martínez, Emigdio. *Historia de la ganadería bovina en Colombia*. Bogotá, Banco Ganadero, 1984.

43 Secretaría de Agricultura de Antioquia. "Censo pecuario". s.p.i. Mec.

44 Mariano Arango et al. *Op. cit.*

45 Grupo de Evaluación del Programa DRI del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia. "Evaluación sobre la marcha del programa DRI". Medellín, 1986. Mec.

46 Villaveces, Ricardo. "De nuevo el tema de la reforma agraria". *Debates sobre Coyuntura Económica*. No. 3. Bogotá, octubre de 1986. p. 27.

adecuadamente explotadas, desanimando la agricultura empresarial y produciendo el desabastecimiento en el país<sup>47</sup>. El temor de Vallejo Mejía parece infundado, pues hasta ahora se han afectado por el INCORA, según Absalón Machado, principalmente tierras inadecuadamente explotadas o inexploradas; el altísimo precio de las tierras bien explotadas las suprime para un proceso de reforma agraria burgués. Entre 1960 y 1970-1971 el miedo a la afectación tierras moderó la renta y el precio de la tierra incentivando la agricultura capitalista.

Ahora bien, el Proyecto de Ley del Senador Guillermo Alberto González Mosquera introduce un plan de reforma agraria que definiría las regiones y los plazos de pago, evitando incertidumbre a los empresarios capitalistas; este cambio fue pedido por la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC– en 1985. En contraste, el proyecto gubernamental no contempla un plan porque “[. . .] esta novedad procedimental se convierte en algo dispendioso que traería excesivas dilaciones en el trámite de la reforma [. . .]”<sup>48</sup>.

Más sólidas parecen las preocupaciones de los parlamentarios de la Unión Patriótica sobre la no afectación y las ventajosas formas de pago a los latifundistas, porque la ley consagrará un subsidio enorme a éstos:

Si lo que se quiere es agilizar el máximo los trámites, ella no debe convertirse en disculpa para premiar a los latifundistas, al permitirles desenhuesarse de tierras que no explotan adecuadamente o que no pueden explotar, vendiéndolas a buen precio al INCORA [. . .]<sup>49</sup>.

No parece sensato pensar que los cambios anotados procuren un enorme subsidio a la gran propiedad; las principales modificaciones propuestas por el gobierno a la legislación agraria vigente buscan, ante todo, agilizar los procedimientos de la reforma agraria; según Ricardo Villaveces:

La exclusión del criterio de calificación, la ausencia de un plan, el cambio de la composición de la junta directiva del INCORA y la supresión del poder de

47 Vallejo Mejía, Hernán. *Op. cit.* pp. 10-11.

48 González, Guillermo Alberto. *Op. cit.* p. 7.

49 “Propuesta de modificaciones de la Unión Patriótica al proyecto de reforma agraria presentada por el Representante Guillermo Alberto González”. s.p.i. Mec.

veto del ministro de agricultura, el procedimiento de adquisición y la forma de pago y los incentivos tributarios que se contemplan. Todos ellos buscan, fundamentalmente, un procedimiento más ágil y expedito para adelantar los programas de adquisición de tierras, ya sea mediante compra o mediante expropiación [...]<sup>50</sup>.

Pasemos a la propuesta de Oscar Delgado de repartir un millón de hectáreas y reorientar el gasto público en el campo en favor de 10.000 *farmers*. Delgado sugiere que los *farmers* serían una pequeña burguesía agrícola, pero en realidad está pensando en grandes capitalistas agrarios; en efecto, él afirma que la unidad empresarial arrendada tiene en 1986 treinta hectáreas<sup>51</sup>; por lo tanto, un *farmer* de cien hectáreas tendría una explotación un 233% más grande que el capitalista promedio.

Además de sus objetivos económicos la reforma agraria tiene el propósito esencial de redistribuir la riqueza y el ingreso a favor de los pobres, Delgado propone redistribuir la riqueza y el gasto público a favor de los ricos, al igual que la extrema derecha mundial, encabezada por Ronald Reagan. Pero lo peor es que la propuesta de Oscar Delgado es absurda: aparte de los cultivos permanentes, como banano y café, los capitalistas colombianos son grandes arrendatarios, lo que es muy positivo, pues les permite explotar más eficazmente la tierra con un capital-dinero dado, que si tuvieran que comprar ésta; ¿Para qué encartar entonces a los capitalistas con la tierra?. Ahora bien, Delgado señala que la renta influye poco en los costos de producción<sup>52</sup>, entonces, ¿para qué subsidiarle la tierra a 10.000 capitalistas privilegiados? Finalmente, Delgado afirma que la agricultura capitalista es subsidiada masivamente por el Estado con crédito y precios políticos<sup>53</sup>, ¿por qué se los debe subsidiar además de la tierra?

Absalón Machado señala la importancia de la organización campesina para una reforma agraria; esto no es cierto para una reforma marginal, como la colombiana, pero sí para una reforma integral. A comienzos de la década de 1970 los repartos rápidos de tierras relativamente buenas ocurrieron prin-

50 Villaveces, Ricardo. *Op. cit.* p. 24.

51 Delgado, Oscar. *Op. cit.* p. 41.

52 *Ibid.* pp. 47-53.

53 *Ibid.* p. 50.

principalmente en las zonas de invasiones organizadas por la ANUC. Las clases dominantes lo saben; por eso proscriben cualquier intento de organización campesina; así, todos los gremios económicos condenaron como comunistas las actividades del Servicio Seccional de Aprendizaje —Sena— de organizar los campesinos mediante el Programa de Capacitación para la Participación Campesina —Capaca—.

Por consiguiente, resulta muy positivo en el proyecto del senador González Mosquera el que se proponga una mayor participación de las organizaciones campesinas en la junta directiva del INCORA y en suprimir el poder de veto del ministro de agricultura en el seno de la misma.

El proyecto gubernamental se enmarca dentro del propósito social de eliminar la pobreza absoluta, como se señala en el Proyecto de Ley 62 de 1986:

Aunque es necesario que se diseñe un paquete de política de asistencia social que sirva de apoyo a la lucha contra la pobreza, el remedio definitivo no puede provenir sino de una acelerada distribución de las oportunidades de generación de ingresos, aportando una base productiva que permita la estabilidad en el uso de la fuerza de trabajo personal y familiar, al igual que un mejoramiento paulatino en la capitalización del hogar y en las posibilidades de consumo. La reforma agraria —como política de cambio social— satisface ampliamente esos objetivos<sup>54</sup>.

Absalón Machado se ciñe a la anterior, sosteniendo que la reforma agraria debe enmarcarse en una estrategia agroalimentaria, donde no se considere tan sólo la tenencia de la tierra<sup>55</sup>. Esta es la misma idea del programa DRI, que considera que los campesinos deben concentrarse en la producción de productos agrícolas baratos para mejorar el nivel de vida de los pobres de las ciudades.

La concepción anterior debe cambiarse por la de viabilizar económicamente la economía campesina. Se puede priorizar la estrategia alimenticia para los campesinos sólo si se adelanta a nivel urbano un plan masivo de generación de empleo y/o una redistribución de ingreso a favor de las

---

54 Citado por Absalón Machado. *Op. cit.* p. 14.

55 *Ibid.* p. 18.

clases trabajadoras; en caso contrario, la economía campesina naufragaría en la estrechez del mercado de alimentos; además de las tradicionales se deben buscar entonces nuevos renglones de producción para los campesinos: en primer lugar, fomentar la actividad pecuaria, que ha sido en años recientes la más dinámica entre los campesinos, intensificándola con ganadería de doble propósito (carne y leche). En este campo se podrían favorecer las empresas comunitarias. De otra parte, como propone Tarcisio Siabato<sup>56</sup>, los campesinos individuales podrían dedicarse con ventaja a la producción de insumos industriales, como yuca seca y tabaco rubio, frutas tropicales para la exportación, plantas aromáticas y flores para perfumería, actividades intensivas en trabajo familiar realizadas en pequeñas parcelas. Estas actividades intensivas reducirían el tamaño mínimo de las parcelas campesinas haciendo de este modo más fácil la reforma agraria.

Un estudio del Centro de Investigaciones Económicas —CIE— de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, realizado en septiembre y octubre de 1986 en trece municipios del norte de Córdoba, determinó las necesidades de tierra de 12.373 campesinos —de los cuales 3.567 no tenían tierra, 8.255 con poca tierra y 551 con tierra suficiente— y 717 predios grandes, de un promedio de 234.9 hectáreas. Con una parcela mínima de 10.93 hectáreas se requiere 132.569 hectáreas para dotar de tierra a todos los campesinos, que a un precio promedio de \$107.238 por hectárea valdrían \$14.216.4 millones, frente a una disponibilidad de 168.461 hectáreas en predios<sup>57</sup>.

Este caso de estudio muestra varios aspectos interesantes: en primer lugar, la solución de las necesidades de tierra de 11.822 campesinos cordobeses requeriría el 47.38% de lo que el ponente del proyecto de reforma agraria (Guillermo Alberto González Mosquera) propone asignar cada año al INCORA, sin incluir los gastos de este Instituto, ni los de las acciones complementarias de crédito, asistencia técnica, capacitación empresarial y en comercialización e infraestructura; en segundo término, sólo el 7.40% de los grandes predios y el 6.80% de su superficie está en venta, lo que requiere que la reforma agraria sea coercitiva. En tercer lugar, en los municipios con importante incidencia de la pequeña y mediana pro-

---

56 Siabato, Tarcisio. *Op. cit.*

57 "Encuesta de oferta y demanda de tierras en Córdoba". *Op. cit.*

riedad no es posible resolver las necesidades de tierra con los pocos grandes predios disponibles. Por lo tanto, habría que reubicar campesinos en municipios donde esté más concentrada la tierra, pero esto antes los mejoraría, pues tales municipios tienen también las tierras más fértiles y mejor situadas; finalmente, 35.000 hectáreas de las 168.461 de grandes predios están en bosques y rastrojos (20.70/o), las cuales podrían revertir al Estado por extinción de dominio; entre tales tierras hay algunas tan bien situadas como un latifundio de 8.000 hectáreas en bosque y rastrojo en el municipio de Chinú.

Consideremos ahora la posibilidad de redistribuir a fondo la tierra con los recursos asignados por los distintos proyectos de ley a la reforma agraria y de acuerdo a las formas de pago consideradas, es decir, 30/o del presupuesto nacional en el proyecto de González Mosquera y 60/o en el de la Unión Patriótica, y 300/o del precio de la tierra al contado y el resto a cinco años, con intereses del 800/o sobre el índice del alza en el costo de la vida.

Luis Fernando López G., analizando el Catastro Nacional<sup>58</sup>, encontró que en 1984 había 1.504.215 propiedades menores de diez hectáreas —con un promedio de 2.14 hectáreas—, 362.461 medianas (entre diez y cien hectáreas) con 11.082.409 hectáreas y 58.816 mayores de cien hectáreas, con 22.703.158 hectáreas. La parcela campesina mínima la estima el INCORA en 22 hectáreas. Entonces, las 1.504.215 unidades pequeñas y los 157.691 campesinos sin tierra requerirían 33.342.911 hectáreas, que a razón de un módico precio de \$35.000 por hectárea valdrían 1.167.005 millones de pesos de 1986. El proyecto de invertir el 30/o del presupuesto, es decir, \$30.000 millones de pesos de 1986 anuales, alcanzaría para repartir 206.862 parcelas de 22 hectáreas en seis años, el 13.640/o de las necesidades campesinas, invirtiendo todos los recursos en comprar la tierra, sin contar las acciones complementarias de crédito y asistencia técnica ni los gastos de funcionamiento del INCORA; se habrían invertido 135.369.4 millones de pesos de 1986 en comprar tierra y 44.630.6 millones en intereses. La propuesta de la Unión Patriótica de invertir en reforma agraria el 60/o del presupuesto alcanzaría para 413.724 fincas campesinas (27.280/o), invirtiendo 270.738.8 millones de pesos en la tierra y 89.261.2 millones de pesos en intereses. Lo anterior muestra que una reforma agraria integral no se puede realizar sobre la base

---

58 López, Luis Fernando. *Cien años de evolución de la tenencia de la tierra en Colombia. 1884-1984*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.

de comprar la tierra en las condiciones de pago propuestas; es necesario, por lo menos, el 6<sup>o</sup>/o del presupuesto nacional y que se paguen las tierras con bonos a quince o veinte años, con intereses más módicos que los considerados.

La resolución de repartir el equivalente a 1.515.587 parcelas de 22 hectáreas requeriría 33.342.911 hectáreas, una superficie casi igual a los 33.785.567 hectáreas de que disponen los propietarios medianos y grandes del país, lo que haría que una reforma agraria integral desplazara la agricultura empresarial y la ganadería extensiva, creando gravísimos problemas de desabastecimiento en el país y reducción en las exportaciones agropecuarias. La solución es reducir la parcela mínima con una agricultura más intensiva, aplicando el programa DRI; entonces, es lógica la propuesta de la Unión Patriótica de que todos los beneficiarios de la reforma agraria lo sean del programa DRI<sup>59</sup>. Consideremos el efecto de intensificación de la agricultura: si de 22 hectáreas se baja a 10.93 hectáreas la parcela mínima, que permite al campesino vivir y ahorrar para pagar la tierra, como en el norte de Córdoba, se requeriría repartir 14.945.611 hectáreas, que a \$107.238 la hectárea<sup>60</sup> valdrían 1.602.736.2 millones de pesos de 1986, resolviendo para una reforma agraria integral la presión sobre las tierras de medianos y grandes propietarios. Si la intensidad aumenta a la del Distrito DRI del Oriente antioqueño la tierra necesaria para vivir una familia campesina y ahorrar \$20.000 de 1984 sería cuatro hectáreas, y el total de todos los campesinos 3.428.603.9 hectáreas, que al precio de \$326.500 por hectárea<sup>61</sup> serían 1.119.568.5 millones de pesos de 1986.

Consideremos lo que piensa el actual ministro de Agricultura (Luis Guillermo Parra) debe realizarse en materia de reforma agraria: invertir en 1987 y 1988 232.000 millones de pesos en el Plan Nacional de Rehabilitación y titulación de más de un millón de hectáreas de baldíos<sup>62</sup>. Supon-

59 Mondragón, Héctor. "Propuesta del campesinado". *Economía Colombiana*. No. 186. Bogotá, octubre de 1986. p. 8.

60 Precio promedio según la "Encuesta de oferta y demanda de tierras en Córdoba". *Op. cit.*

61 Precio promedio según la "Evaluación de impacto del programa DRI". *Op. cit.*

62 "Exposición del Ministro de Agricultura sobre reforma agraria". *El Mundo*. Medellín, noviembre 25 de 1986.

gamos que en repartir tierra se invierten 180.000 millones de pesos y 52.000 millones en infraestructura; se repartirían 206.862 fincas campesinas de 22 hectáreas, que sumadas a las 13.245 en zonas en colonización, a razón de 75.5 hectáreas que entrega el INCORA en estas zonas, serían 220.112 fincas campesinas, sólo el 14.52<sup>o</sup>/o de las necesarias; esto sin considerar inversiones en crédito y asistencia técnica. A todas luces, este es un plan de preservación del orden público no una reforma agraria. Además, restringir la reforma a zonas de violencia haría perder los recursos del Estado, que no serían pagados por los campesinos, como le ocurrió al programa DRI en el Distrito de Valencia-Tierralta (Córdoba).

#### IV. REQUISITOS DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

El primer requisito es la voluntad política de hacer reforma agraria, que sólo se ha manifestado entre 1967 y 1972. En segundo término, se debe dotar al INCORA de recursos, por lo menos del 6<sup>o</sup>/o del presupuesto nacional. Tercero, es necesaria una organización campesina fuerte que presione por la reforma agraria. Cuarto, no se debe suprimir la calificación de las tierras, pues en los veinticinco años de reforma agraria en Colombia la mayoría de las que se han afectado han sido inadecuadamente explotadas e inexploradas. Ahora bien, es una falacia no poder afectar, en caso necesario, tierras adecuadamente explotadas, porque la agricultura empresarial no es muy eficaz y cuando lo es más que la agricultura campesina puede tomarle la tierra en arriendo, como lo ha hecho en algunos casos. Quinto, deben considerarse formas de pago de la tierra más favorables para el Estado. Sexto, deben agilizarse al máximo los trámites de afectación de tierras, pero sin suprimir la calificación de las mismas. Séptimo, la reforma agraria se debe hacer prioritariamente en regiones no violentas. Octavo, el programa se debe concentrar en predios entre cincuenta y quinientas hectáreas, donde está la mayor parte de las tierras aprovechables, pues, como lo muestra CEGA, los predios mayores de quinientas hectáreas comprenden pocas tierras buenas para agricultura y ganadería intensivas<sup>63</sup>. Noveno, el INCORA se debe comprometer exclusivamente en resolver la tenencia de la tierra, pues antes de 1975, año en que se pasaron al Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras —Himat— los distritos de riego, éstos coparon gran parte de los recursos y energía del INCORA. Las acciones complementarias de reforma agraria

---

63 Lorente, Luis; Salazar, Armando y Gallo, Angela. *Op. cit.* p. 13.

deben dejarse a otras entidades: la transferencia de tecnología al Instituto Colombiano Agropecuario —ICA— y las secretarías de agricultura departamentales; los créditos de producción a la Caja Agraria; los créditos de comercialización a la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas —Corfas— y al Instituto Nacional de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo —Financiacoop—; la capacitación empresarial y de organización al Sena; la comercialización a la Central de Cooperativas de Reforma Agraria —Cecora—, Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas —Dancoop— y Financiacoop; finalmente, la infraestructura al Instituto Colombiano de Energía Eléctrica —ICEL—, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Instituto Colombiano de Construcciones Escolares —ICCE—, etc. El Fondo DRI debe coordinar estas acciones, como lo ha venido haciendo bien en las zonas campesinas que atiende. Finalmente, la producción campesina que se debe incentivar prioritariamente no debe ser la de alimentos vegetales de consumo directo sino materias primas industriales, frutas exóticas, plantas aromáticas, flores de perfumería y, en general, productos de exportación y ganadería bovina de doble propósito; en conclusión, productos que usen intensivamente la tierra, que es un recurso escaso para los campesinos.