

# SAC y Reforma Agraria

Bogotá, Noviembre 24 de 1988

Doctor  
Gabriel Rosas Vega  
Ministro de Agricultura  
Ciudad.

Señor Ministro:

Cuando se inicia una nueva etapa de la Reforma Agraria en Colombia, creemos que es conveniente hacer un análisis de las experiencias que se han tenido en varios países y en Colombia y de las políticas que deban adoptarse con el propósito de que sea lo más exitosa posible. No se trata de cuestionar la reforma agraria, porque el país decidió hacerla; nuestras observaciones se refieren más bien a sus alcances y a su orientación.

Es un hecho bien conocido que por lo general las reformas agrarias no han sido exitosas. Las pocas experiencias positivas que se han tenido han ocurrido en países de culturas muy diferentes a las nuestras. Taiwan por ejemplo, pero no se registra un solo caso en Latinoamérica que pueda considerarse que contribuyó al aumento de la producción, si bien en algunas oportunidades las reformas tuvieron efectos positivos para aliviar tensiones sociales.

En nuestro caso el análisis reviste varios aspectos. Durante los 27 años de reforma agraria el Estado solo ha adquirido y distribuido a los campesinos una cifra cercana a 500.000 hectáreas, de las cuales solo una pequeña proporción ha permanecido en poder de éstos y se utiliza apropiadamente. Un número apreciable de beneficiarios, abandonó o vendió, o alquiló sus parcelas. Los proyectos no

siempre fueron bien concebidos y ejecutados y hubo graves errores en la selección de los adjudicatarios. Sin embargo, nunca se ha hecho una evaluación rigurosa de nuestra experiencia. Se sabe eso si que no se tuvo claridad en cuanto al concepto de propiedad de los beneficiarios (se copió un modelo mejicano absurdo), que las formas asociativas de propiedad (empresas comunitarias) no funcionaron, y que el INCORA ha demostrado ser incapaz de operar con la eficacia que requiere un programa tan complejo como el de la transformación de la propiedad de la tierra y la formación en grande escala de pequeños propietarios campesinos. Esta restricción que siempre ha existido parece haberse acrecentado con el paso del tiempo como consecuencia de los vicios que hoy afectan el desempeño de los organismos del estado, entre los cuales el INCORA indudablemente, no sale bien librado. Por el contrario, a lo largo de su existencia el INCORA no ha creado una cultura de reforma agraria y una metodología que le permitan operar con la eficacia que se requiere; el nivel de capacitación de su personal deja bastante que desear y los problemas sindicales dificultan a diario su funcionamiento.

Se ha dicho que la reforma agraria no ha operado en Colombia porque la calificación de tierras la hizo prácticamente imposible o porque, en este orden de ideas, el acuerdo de Chicoral dificultó aún más la adquisición de tierras. Pero este análisis superficial no tiene en cuenta que la adquisición de tierras es solo una parte del problema y que puede haber sido un mayor limitante la incapacidad del INCORA, para distribuir las tierras eficientemente.

La SAC está considerando la realización de un estudio para evaluar las experiencias que se han tenido en Colombia en materia de reforma agraria. Con ello, se aspira a obtener información que sirva para orientar la reforma en el futuro inmediato y para que no se cometan los mismos errores. En modo alguno podría justificarse seguir adelante y correr el riesgo de que la reforma fracase una vez más y se frustren las expectativas que se han creado en esta oportunidad.

Es un hecho ampliamente conocido que en la generalidad de los países en que se lleva a cabo un proceso de reforma agraria, las mayores transformaciones se producen en el sector no reformado. Colombia confirma esta regla. Durante este cuarto de siglo el sector agropecuario colombiano evolucionó dramáticamente, en buena parte como consecuencia del temor de los propietarios rurales a perder sus tierras si no hacían un buen uso de ellas, lo que los indujo a utilizarlas, fraccionarlas o venderlas y, adicionalmente, porque durante este periodo el adelanto tecnológico y la urbanización crearon las condiciones para que se desarrollara la agricultura comercial y surgiera una meritoria clase media de empresarios agrícolas que solo habría existido hasta entonces en esquemas de plantación, como banano y caña de azúcar.

El cambio ha sido de tal magnitud que ya no puede hablarse de estructura semifeudal de tenencia de la tierra y que sean contados los casos de existencia de latifundios, entendiendo como tales "fincas rústicas de gran extensión, incultas o mal cultivadas". Ciertamente aún subsisten grandes predios los cuales, por regla

general, se encuentran en regiones apartadas y además no son aptos para ser explotados económicamente, al menos en el estado actual de desarrollo del país.

La consecuencia de la modernización del campo y del desarrollo de la agricultura comercial fue el acelerado desarrollo del sector agropecuario colombiano entre 1960 y 1980, cuando se registraron tasas de crecimiento que consistentemente superaron el incremento de la población. El descenso en el ritmo de actividad que se inició a finales de los años setenta, obedece al equivocado manejo de la economía, a problemas de orden público y al estancamiento en la productividad. Pero es evidente que aun a pesar de estos factores adversos, en la modernización de la agricultura y en la utilización de la frontera agrícola disponible, residen en alto grado la seguridad alimentaria del país, la generación de divisas y la creación de un importante número de fuentes de trabajo.

En las condiciones descritas, creemos que la reforma agraria que se intenta debe tener en cuenta las

posibilidades reales, financieras y operativas, del estado colombiano y la contribución al bienestar, al empleo y a la producción que actualmente hacen los agricultores. Ello significa que no deben fijarse metas irreales y que respecto al orden de prioridades que establece la Ley 30 de 1988, deben afectarse en último término las tierras que están cumpliendo con su función social, lo cual se facilita en las circunstancias actuales por la abundante oferta de tierras que ha ocasionado el problema de la inseguridad.

Referido el problema de la tenencia de tierras a la situación tan anormal que se presenta en el campo, la acción del INCORA podría cumplir el doble objetivo de dotar de tierras a campesinos que las necesitan y de darle una solución a los actuales propietarios a quienes el gobierno no ha podido brindarles las garantías que le son necesarias para ejercer debidamente su actividad. Pero intentar ir más allá, afectando tierras de propietarios idóneos que quieren permanecer en el campo, parece ser un error histórico y discriminatorio en relación

con quienes más merecen y necesitan de la protección del estado y que además contribuyen decisivamente a la estabilidad nacional.

No pretendemos decir con esto que en ningún caso puedan afectarse tierras adecuadamente explotadas, sino más bien que se haga un estricto escrutinio y evaluación de las razones que se invocan para tomar decisiones de esta naturaleza. A este respecto, la simple y justa aspiración de los campesinos a poseer determinadas tierras no debe ser razón suficiente para emprender un programa de afectación, cuando son adecuadamente explotadas. Si así fuese, cabría aplicar el mismo criterio, que a nadie se le ha ocurrido, en otras actividades y sectores económicos. Otras soluciones deben tenerse en cuenta, antes de acudir a este recurso extremo, que tan desfavorables consecuencias puede tener.

Atentamente,

Eliseo Restrepo Londoño  
Presidente SAC

## \$\$\$ CREDITO FFAP 1989

La Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, del Ministerio de Agricultura, publicó recientemente el "Programa de Crédito Fondo Financiero Agropecuario 1989".

Algunas condiciones de crédito para palma africana quedaron como indica el Cuadro No. 1.

El presupuesto para palma africana también tuvo modificaciones como se puede observar en el Cuadro No. 2.

De estos cuadros resulta que las condiciones para crédito de siembra de palma africana continúan

CUADRO 1.

Actividad	Financiación (\$/ha)			Área financiada (ha)		
	1988	1989	± %	1988	1989	± %
Sostenimiento	40,000	52,000	30.0	3,264.2	4,500	37.86
Siembra	200,000	200,000	0.0	9,590.3	7,000	-27.01

CUADRO 2.

Actividad	Financiación		Valor del programa (Millones de \$)
	ha.	\$/ha.	
Sostenimiento 89	4,500	52,000	234.0
Sostenimiento 88	3,264	40,000	130.6
± %	37.87	30.00	79.17
Siembra 89	7,000	200,000	1,400.0
Siembra 88	9,590	200,000	1,918.0
± %	27.01	0.00	-27.01

volviéndose más difíciles. Permaneciendo la financiación por unidad de superficie en el mismo nivel del año pasado, su cubrimiento es menor por la natural alza de todos los componentes

del costo de la siembra.

El crédito para sostenimiento en cambio, ha tenido incrementos tanto en cubrimiento (mayor área financiada) como en financiación por unidad de superficie.