



Agro



Agro Ingreso Seguro. Una nueva versión del conflicto entre el hacha y el papel sellado

Por: *Silvia Otero Bahamón*¹

*Victor Barrera*²



Muchas personas se preguntan por qué razón el escándalo suscitado por los subsidios de Agro Ingreso Seguro (AIS) ha sido el único, de una larga lista de escándalos contra el actual Gobierno, que ha causado una generalizada y sostenida indignación. Sobre todo cuando los miembros del Gobierno, incluyendo el ex ministro Andrés Felipe Arias, han tratado de mostrarlo como un caso donde lo único que salió mal sucedió por unos cuantos 'avivatos' que se 'aprovecharon' del programa, esto es, producto del comportamiento de unas

resonadas, refritas y marchitas ‘manzanas podridas’. Todo indica que en la percepción de los colombianos y colombianas la corrupción no es el único problema: eso de quitarle a los pobres para repartirlo a los ricos y la imagen del ‘Robin Hood al revés’, lógica detrás de AIS, resulta, cuando menos, indignante.

Y es cierto. Pero, lo realmente escandaloso del programa AIS es que revela la continuidad histórica del despojo de la tierra al campesinado colombiano, que ha sido sacrificado ininidad de veces para proteger la economía del modelo agroempresarial y de las elites terratenientes del país en las diversas regiones. En otras palabras, AIS constituye un round más del conflicto entre el hacha y el papel sellado, una vergonzosa y tradicional pelea donde los dueños del hacha no pueden competir con los que saben llenar los papeles.

Así, detrás de los supuestamente apolíticos y técnicos requisitos de las convocatorias y leyes, tanto en esta oportunidad como en muchas anteriores, se agazapa lo que los estudiosos del agro colombiano han llamado el conflicto entre dos modelos de desarrollo en el campo: uno, donde predomina la economía campesina, con una sociedad rural de pequeños propietarios que utilizan su mano de obra para producir alimentos al mercado local. Y otro, en el que predomina la agricultura comercial, marcado por grandes extensiones de tierras altamente tecnificadas y productivas, que pocas veces genera empleo y, cuando lo hace, éste resulta, además de precario temporal, y cuyos productos e insumos (agrocombustibles o alimentos para animales de engorde, sobre todo) se dirigen al mercado nacional e internacional.

Para el caso de AIS, el sesgo que las políticas gubernamentales tienen por el segundo modelo agroindustrial y hacia la pauperización del campesinado colombiano quedó en evidencia en varias declaraciones. Por ejemplo, cuando el ex ministro y actual candidato a la Presidencia, Andrés Felipe Arias, afirmó, contra toda lógica, que “los subsidios a los ricos sí ayudan a reducir la desigualdad”³, y complementó con la pregunta “¿Qué querían, que hiciéramos obras de ingeniería en diseños de servilleta de cafetería?”⁴, o cuando el actual Ministro de esta cartera, comparando entre qué era mejor, si subsidiar a cien campesinos o a un empresario que los empleara, dijo que consideraba que la segunda opción era la más conveniente, pues los subsidios a los campesinos se les volvía ‘plata de bolsillo’⁵.

Así lo demuestra el hecho de que a la convocatoria para la compra de tierras a población campesina y desplazada se le destinaran 60 mil millones, mientras que sólo a los aportantes a la campaña de Álvaro Uribe se le adjudicaron en subsidios la mitad de ese dinero: 34 mil millones.

Lo más preocupante es que después de siglos de enfrentamiento entre ambos modelos de desarrollo agrícola, los campesinos se han quedado con las peores tierras –cuando han corrido con esta suerte, ya que su destino la mayoría de las veces ha sido la privación de ella–. Tierras caracterizadas por su baja fertilidad, situadas por fuera o alejadas del sistema vial más integrado, ambientalmente no sostenibles y ubicadas en las zonas de ladera, los páramos, la Amazonía, la Orinoquía y el Andén Pacífico, casi todas zonas donde la frontera agrícola permanece abierta y, por lo tanto, constituyen ‘espacios vacíos’ idóneos para el mantenimiento del proceso de colonización persistente del campesino colombiano. En oposición, los agroindustriales y ganaderos han concentrado las tierras más fértiles e hidratadas, cercanas a las

vías de comunicación y a los mercados regionales, ubicadas en los valles interandinos y las planicies de las costas⁶.

Es difícil rastrear con claridad cuándo comenzaron los rounds de esa pelea, pero la historiadora Catherine Legrand nos recuerda cómo, hacia 1880, los colombianos que se atrevían a colonizar nuevas tierras, a pesar de contar con leyes que les permitían titularlas, veían cómo los terratenientes terminaban volteándolas a su favor. El problema radicaba en que los costos ocultos de las titulaciones previstos en la ley eran muchos. El colono debía contratar un agrimensor para la medición del territorio, pagar abogado, papel sellado, estampillas de correo, registro de la propiedad y los viáticos de los testigos. Para los campesinos pobres estos costos eran imposibles de pagar, pues incluso excedían el valor de la tierra en el mercado. Por el contrario, los terratenientes, que ayer como hoy estaban muy bien conectados, tenían los conocimientos del derecho y contaban con los recursos para pagar los funcionarios y abogados que se requirieran, lograban titular con facilidad los baldíos que arrebataban a los campesinos⁷.

En los más de cien años que separan ese momento de hoy, los campesinos han conocido y sufrido decenas de leyes, resoluciones y políticas que en el papel dicen pretender legalizar su situación o mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, en la realidad les resulta muy difícil cumplir con los requisitos para acceder a estos beneficios. Pobreza, marginalidad, analfabetismo y desconocimiento juegan una y otra vez en su contra.

En lo que sigue, se retrata la forma en que el conflicto entre el hacha y el papel sellado se resolvió en favor de este último en iniciativas 'pro campesinas', como la ley de tierras de 1936 y la reforma agraria de 1968, contribuyendo con ello a la consolidación de las grandes propiedades y de la hegemonía de las elites rurales, proceso que se sellaría con el Pacto de Chicoral. Luego, se concluye con una interpretación que da cuenta del mantenimiento y reproducción de los patrones recurrentes de desigualdad en el campo colombiano.

Ley 200 de 1936: la Ley de Tierras de Alfonso López

También conocida como Ley de Tierras, el presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938) buscó con ella una mayor participación del Estado en la resolución del problema de la tenencia de la tierra y en la promoción del desarrollo rural concebido como la conversión del latifundio ocioso en empresa capitalista. Sin embargo, esta ley estuvo lejos de ser tan progresista como muchos creyeron en su momento e incluso después, precisamente por el contexto político bajo el cual se concibió. En la medida que el movimiento campesino mostraba signos de debilitamiento, mientras que las elites rurales y urbanas, al contrario, repuntaban en la política nacional, esta ley se propuso lograr, según Legrand, "un compromiso entre los intereses de los colonos y de los terratenientes favorable en última instancia a estos últimos"⁸.

Por ello, no sorprende su carácter ambiguo y contradictorio. Confusiones inherentes de la ley que redundaron en la principal desventaja de los campesinos frente a las elites rurales: la imposibilidad de comprenderla a cabalidad. Incluso, muchos de los campesinos, como indica Legrand, solían

confundirla con el proyecto que había presentado Enrique Olaya Herrera en su gobierno en 1933, éste sí mucho más proclive a beneficiarlos⁹.



Pero más grave aún resultó la forma en que excluyó a una gran cantidad de campesinos de la posibilidad de que le fueran tituladas sus tierras. Al establecer que sólo serían objeto de titulación predios cuya propiedad hubiera sido controvertida antes de 1935, sólo tuvo en cuenta a los

pocos campesinos que por contar con una organización y un asentamiento en la tierra lo suficientemente fuerte pudieron reclamar sus derechos en un contexto bastante adverso. Además, esta medida llevó a que los terratenientes implicados en disputas por tierra ocupada después de 1935 pudieran demostrar con mayor facilidad la legitimidad de sus propiedades: bastaba con presentar una cadena de títulos (ventas, testamentos, documentos judiciales, etc.) que indicara posesión durante treinta años al menos.

Por otra parte, los campesinos encontraron otra dificultad en los requisitos que se les exigía para acceder a la titulación de su tierra. Para el caso del artículo sobre posesión por prescripción¹⁰, el colono debía demostrar que al momento de la ocupación había actuado de “buena fe”, esto es, sin conocimiento previo de que era propiedad privada, y para ello debía presentar testigos que avalaran su testimonio e incurrir en trámites burocráticos que incrementaban los costos del reclamo. A lo que se sumaba que muchas veces las autoridades competentes, los jueces de tierras, encargadas de dirimir el conflicto de tierras, rara vez coincidía con la interpretación de la ley del campesino, favoreciendo con ello a la contraparte quien no pocas veces habían incidido en el nombramiento del juez.

Inclusive, los campesinos que salieron beneficiados pudieron hacer poco con las tierras tituladas. Los altos costos de la producción, sus bajos ingresos y la imposibilidad de acceder a créditos que les permitieran realizar algunas mejoras, hizo que les fuera imposible competir con terratenientes y empresarios territoriales muy bien adaptados al modelo agrícola comercial que empezó a florecer en el país sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.

En suma, el desconocimiento de la ley, de por sí confusa e incoherente, la focalización de los posibles beneficiarios en un reducido grupo de campesinos, las dificultades prácticas que éstos encontraron para lograr que las autoridades dirimieran el conflicto a su favor y el poder que los terratenientes tenían sobre los encargados de su aplicación, fueron los factores principales para que esta ley no resolviera la tensión entre colonos y grandes propietarios, sino más bien legitimara la estructura de la tenencia de la tierra establecida y fortaleciera el modelo laboral del campo que se venía configurando tiempo atrás, donde el campesino sin tierra y, por lo tanto, sin independencia económica, termina convirtiéndose en jornalero.



La reforma agraria de Carlos Lleras Restrepo

La presión por la tierra derivada de la no resolución del problema agrario siguió aumentando en los años subsiguientes. Ya en el gobierno de Carlos Lleras (1966-1970), el éxito de la Revolución Cubana generalizó el temor de que los problemas del campesino se agravaran por la evolución de la agricultura comercial. Se consideraba que la migración de los campesinos a las ciudades podría “desembocar en una peligrosa situación social y política en un país que acababan de ser azotado por la Violencia”¹¹. Con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y la promulgación de la ley 1 de 1968 se pretendió incentivar la toma de tierras por parte los campesinos para después repartirla por el Incora. Según el sociólogo Leon Zamocs, la estimación global indica que hubo unas 66 mil familias que ganaron acceso a unas 14.200.000 hectáreas como resultado de las luchas por la tierra en los años setenta¹².

Pero el apoyo a la economía campesina no duró por mucho tiempo. Poco tiempo después de posesionarse el presidente Misael Pastrana (1970) se realizó un encuentro en Chicoral, Tolima donde se adoptaron cambios en la política agraria. Ya no se consideraba prioritario repartir tierras, pues las entregas de los años anteriores habían menguado la presión del campesinado. Adicionalmente, se dio un giro para apoyar a la industria, por lo cual no se veía razón para detener la migración de campesinos del campo a la ciudad, quienes constituirían mano de obra barata.

Si bien la Ley 1 de 1968 ha sido el intento más cercano de reforma agraria, las evaluaciones de sus resultados demostraron que la dificultad de los nuevos parceleros para asumir su nuevo rol de propietarios limitó su impacto. La asistencia técnica de los funcionarios del Incora fue patronal y autoritaria, dificultando la transferencia de capacidades para que los nuevos parceleros se insertaran exitosamente en el mercado. Se trató a los campesinos como menores de edad, incapaces de tomar buenas decisiones sobre la producción de sus tierras.

En un análisis de la reforma agraria en Córdoba, el investigador Víctor Negrete

establece que los funcionarios del Incora impusieron sus conocimientos frente a cultivos y técnicas sin reconocer el saber empírico de los campesinos, consecuente con el tipo de suelo y clima. Además, manejaban las cuentas de las empresas en la Caja Agraria, “planificaban inversiones, costos, préstamos, obras, servicios, presupuestos, compras, en fin, ellos decidiendo todo y los campesinos acatando las órdenes. La capacitación que recibieron los campesinos, generalmente técnica y contable, no los libró de la dependencia de los funcionarios ni de la mentalidad de subordinados”¹³ .

Muchos de los nuevos campesinos empezaron a empobrecerse paulatinamente, terminaron cuidando el ganado de sus vecinos hacendados o sirviendo como mano de obra para las cosechas temporales de las plantaciones de arroz y algodón. Según Zamosc, en vez de apuntalar la economía campesina, la reforma fue un paliativo que terminó por fijar campesinos a sus parcelas y resolver el problema de disponibilidad de mano de obra de las haciendas circundantes. El problema es que a los campesinos no sólo les faltaba tierra. También les faltaba infraestructura para hacer sus parcelas viables y capacidades y destrezas para insertarse en el mercado. La reforma se encargó de lo primero pero no de lo segundo.

Preocupa que hoy, treinta años después de la frustrada reforma agraria, los impedimentos que tenían los campesinos para hacer “modelos exitosos de desarrollo” en los años setenta continúen vigentes. En la mentalidad de los que dirigen la cartera agraria en este momento, los campesinos siguen sin las habilidades ni destrezas necesarias para administrar bien un subsidio. Son tratados como menores de edad incapaces de ser patrones, que deben ser empleados y no pueden generar desarrollo en el campo.

Este panorama demuestra que el país lleva muchos años reproduciendo las condiciones que mantienen la desigualdad entre campesinos y empresarios. Sólo que hoy al Gobierno no le parece que valga la pena capacitar a los campesinos para que compitan con los empresarios del campo. Pero tampoco le interesa que vivan y desarrollen su vida en el campo, las comunidades son obstáculo para el modelo de desarrollo imperante. Como afirma el economista Eduardo Sarmiento, “no cabía esperar que una normatividad plagada de criterios de productividad, alta rentabilidad y compensaciones al TLC pudiera favorecer en una mayor proporción a los grupos pobres de la población”¹⁴ .



La permanente desigualdad

El mantenimiento y la reproducción de estos patrones recurrentes de desigualdad entre élites rurales y campesinos, se explica en gran parte por el carácter de estas élites, siempre atentas a frenar cualquier avance redistributivo que las afecte y a aprovechar las medidas que las favorezca.

Familias como la Vives Lacouture, beneficiaria de los subsidios de AIS, ilustra muy bien lo que han sido las élites rurales en Colombia: personas bien establecidas por vínculos de parentesco, que cuentan con el poder político y económico suficiente y las conexiones necesarias para hacerse escuchar.

Siguiendo al economista Salomón Kalmanovitz, la configuración de estos rasgos tiene que ver, primero, con lo que significa la propiedad de la tierra en Colombia, donde confluye poder político y económico, y, segundo, con las oportunidades que estas élites encontraron en la organización política del país para gozar de una sobrerrepresentación en las instancias políticas locales y nacionales. Lo anterior abonó el terreno para que las élites rurales gestionaran las políticas a su favor¹⁵.

Bajo este panorama, es claro cómo las élites rurales colombianas, aunque en distintos grados, han aprovechado su situación de privilegio y puesto en marcha los dos mecanismos que, según el historiador y sociólogo Charles Tilly, son los principios causales de cualquier sistema de desigualdad: la explotación y el acaparamiento de oportunidades¹⁶. La implementación del primer mecanismo queda en evidencia en el impulso decidido de las élites rurales por el mantenimiento de un modelo agrícola comercial que ve en el campesino

mano de obra barata y, por lo tanto, apela a su proletarización, o personas que al no reportarles beneficio alguno resultan ser sujetos prescindibles al despojo de tierra y al desplazamiento. Al mismo tiempo, estas élites rurales son álgidos acaparadores de oportunidades, personajes ávidos de capturar rentas y hacerse con los recursos estatales excluyendo a otros de su beneficio.

En este sentido, los argumentos del gobierno Uribe y de otros tantos, sobre la incapacidad de los campesinos para satisfacer los estándares de productividad y competitividad además de perversos resultan perfectamente falseables. La incapacidad de los campesinos, más que deberse a una rasgo inherente de su naturaleza, debe considerarse como el producto de los procesos organizacionales del campo colombiano que han encontrado en los mecanismos de explotación y acaparamiento de oportunidades implementados por las élites rurales, la reproducción de las precarias condiciones del campesinado colombiano. Detrás del imaginario dominante que resuena en las declaraciones gubernamentales hay más construcción social e histórica que una verdad absoluta.

Cabe recordar que, como demostró en su momento el sociólogo Barrington Moore, la forma en que una sociedad resuelve el problema campesino tendrá consecuencias en las instituciones políticas que esta sociedad adopte. Así, aunque AIS es sólo una expresión más de una larga lista de soluciones erradas, ha aportado lo suyo. La declaración del ex ministro Arias según la cual dar “subsidios a los ricos contribuye a reducir la desigualdad”, ilustra perfectamente la lógica bajo la cual el gobierno Uribe, en línea de continuidad con otros gobiernos, está solucionando el problema campesino, y ya se está viendo qué tono están tomando las instituciones políticas.

¹ Polítologa de la Universidad de los Andes y joven investigadora del Cinep – ODECOF

² Polítologo de la Universidad Javeriana y joven investigador del Cinep-ODECOFI

³ En declaraciones para la FM <http://www.semana.com/multimedia-politica/subsidios-gente-adinerada-ayud...>

⁴ La República, 08/10/2009 p2b

⁵ http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_escandalo_de_ais_lo_d..., 25 de octubre de 2009

⁶ Ver artículo de Teofilo Vásquez “El problema agrario, la economía cocalera y el conflicto armado” en Revista Controversia, No 192, junio de 2009, Cinep: Bogotá.

⁷ Catherine Legrand (1988) Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950). Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

⁸ Catherine Legrand, *Ibíd.*, pp 203

⁹ *Ibíd.*: 216

¹⁰ Este artículo, concebido como uno de los que más beneficiaba a los campesinos, establecía que todo campesino que hubiere cultivado durante un período no menor a cinco años tierra de propiedad ajena tenía derecho a acceder a ella.

¹¹ Leon Zamocs (1985), La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia, Cinep-UNRISD: Colombia, pp 32

¹² *Ibíd.*, pp 267

¹³ Victor Negrete Barrera (2007), Lucha por la tierra y reforma agraria en Córdoba, Centro de Estudios Sociales y Políticos, Universidad del Sinu, Montería, pp 113

¹⁴ Eduardo Sarmiento “Privilegios del Agro”, en <http://www.elespectador.com/columna165898-privilegios-del-agro>, 10 de octubre de 2009

¹⁵ Kalmanovitz, Salomón (2006), La agricultura colombiana en el siglo XX. Fondo de Cultura Económica. Bogotá. Pp. 317 y ss.

¹⁶ Tilly, Charles (2000) La desigualdad persistente. Ediciones Manantial. Buenos Aires