
LOS SUPUESTOS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA AGRARIA Y SU VALIDEZ ACTUAL

*Álvaro Balcázar**

La necesidad de lograr un cambio fundamental en la estructura Agraria, como requisito para crear el ambiente institucional y otras condiciones que son necesarias para el desarrollo social, económico y político con el mínimo de exclusión humana, ha sido uno de los temas que ha logrado mayor consenso entre los estudiosos de los problemas del desarrollo de los países que conforman el llamado tercer mundo. Y aunque en la retórica siempre se habla de la reforma agraria como algo de carácter estructural, más allá de la redistribución de la propiedad de la tierra, el único factor de reforma sobre el cual existe cierta claridad tanto conceptual como operacional es la redistribución de la propiedad de la tierra. De hecho, todos los programas de desarrollo rural que no incluyeron la redistribución de la propiedad de la tierra siempre fueron vistos como 'sustitutos' de la reforma agraria.

La redistribución de la propiedad de la tierra es inequívocamente el factor fundamental en el concepto de reforma agraria, al cual se han agregado otros factores, más para operativizar la idea de 'integralidad de la reforma agraria', que por claridad conceptual acerca del problema que se debe resolver.

Un examen de logros y costo fiscal de la experiencia colombiana en sus intentos por atacar la pobreza rural, a partir de políticas de redistribución de la propiedad rural, quizás sirva como punto de referencia para discutir los fundamentos conceptuales del problema.

ANTECEDENTES Y EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

Los efectos de la acción del INCORA se generan a partir de tres clases de intervención. Un primer tipo de acción se refiere a los programas

* Investigador del Cega y profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

de redistribución propiamente dicha, por compra, por expropiación o por cesión de tierras a través del Fondo Nacional Agrario. Un segundo tipo de acciones está relacionado con la formalización de derechos adquiridos a través de la tradición de la posesión (titulación de baldíos) y la colonización, así como a través de la definición de derechos históricos de comunidades indígenas (delimitación y saneamiento de resguardos) y de comunidades negras.

Entre 1962 y 1999, el INCORA afectó con fines redistributivos el equivalente a 1,8 millones de hectáreas, de las cuales 1.4 millones fueron adquiridas por compra, 350 mil obtenidas por cesiones al Fondo Nacional Agrario y apenas 70 mil por acciones de expropiación (cuadro 1). Más de la mitad, el 58%, de las tierras adquiridas por compra se llevaron a cabo en los últimos 11 años, 1988 y 1999, principalmente entre 1988 y 1994.

Cuadro 1
Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario, por períodos
Hectáreas

Período	Compra	Expropiación	Cesión	Total
1962-67	92.870	5.652	259.339	357.861
1968-72	251.385	25.331	80.768	357.484
1973-82	78.781	33.748	9.147	121.676
1983-87	132.726	3.122	3.564	139.412
1988-94	573.070	1.246	1.183	575.499
1995-99	286.118	1.537	0	287.655
1962-99	1.414.950	70.636	354.001	1.839.587

Fuente: Oficina de Planeación del INCORA. Cálculos propios.

En términos de superficie, los resultados de los programas llevados a cabo por el INCORA se expresan principalmente en resguardos indígenas y titulación de baldíos. En relación con los primeros se definieron reservas para comunidades indígenas que cubren más de 30 millones de hectáreas (60% entre 1988 y 1994) y, en cuanto a titulación, se expidieron títulos de propiedad sobre una superficie de más de 15 millones de hectáreas (cuadro 2).

Cuadro 2
Resultados de los programas del INCORA, por períodos
Hectáreas

Período	Redistribución	Titulación	Resguardos indígenas	Total
1962-67	98.522	1.560.084	12.615	1.671.221
1968-72	276.716	1.802.023	61.525	2.140.264
1973-82	112.529	2.863.960	5.904.267	8.880.756
1983-87	135.848	1.610.845	3.948.837	5.695.530
1988-94	574.316	3.460.100	17.661.239	21.695.655
1995-99	287.655	3.861.503	2.863.971	7.013.129
1962-99	1.485.586	15.158.515	30.452.454	47.096.555

Fuente: INCORA; cálculos propios.

En términos de familias beneficiadas, lo programas de redistribución han beneficiado un poco menos de 102 mil familias, más de la mitad en los últimos 10 años. Un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y la delimitación de resguardos y reservas indígenas (cuadro 3).

Cuadro 3
Familias beneficiadas por los programas del INCORA, por períodos
Número de familias

Período	Redistribución	Titulación	Resguardos indígenas	Total
1962-67	14.358	46.613	246	61.217
1968-72	19.634	76.294	506	96.434
1973-82	6.770	97.270	7.667	111.707
1983-87	8.016	51.218	15.369	74.603
1988-94	33.670	92.934	25.930	152.534
1995-99	19.397	67.796	15.724	102.917
1962-99	101.845	432.125	65.442	599.412

Fuente: INCORA, Fondo Nacional Agrario.

El análisis de la ejecución presupuestal del INCORA ofrece diversos problemas para lograr la identificación precisa de las aplicaciones a los diferentes programas antes de 1995. En primer lugar, la información de ejecución presupuestal en los programas complementarios a las acciones de dotación de tierras, como construcción de infraestructura de comunicaciones y adecuación predial, provisión de servicios sociales a los beneficiarios, crédito, capacitación y organización campesina, no está disponible en forma organizada antes de 1994. Ello dificulta establecer la distribución de los recursos ejecutados por tipo de beneficiario de los programas de distribución de tierras, titulación de baldíos, y resguardos y comunidades negras.

Para distribuir toda la ejecución presupuestal entre 1962 y 1994 en los tres programas de tierras (distribución, titulación y resguardos), en este ensayo se ha partido de la estructura de asignación por programas y proyectos del período 1995-1999. Para este último período, el presupuesto de inversión está claramente diferenciado por programas y proyectos, lo que permite estimar costos unitarios (por predio titulado y por familia) en titulación y resguardos. Asumiendo costos unitarios constantes para todo el período, se estimó el presupuesto anual que corresponde a titulación y resguardos para el período 1962-1994. Por su parte, los costos de funcionamiento se han distribuido en proporción a los gastos de inversión, de manera que toda la ejecución presupuestal se reparte entre los tres programas de tierras. Los resultados de este ejercicio se presentan en el cuadro 4.

En pesos constantes de 1999, el país, a través del INCORA, ha realizado un gasto en programas de reforma agraria que asciende a la suma 7 billones de pesos, entre 1962 y 1999. El gasto promedio anual ha variado en forma sustancial entre períodos. El período de mayor gasto anual corresponde a 1968-72, durante el cual se alcanzó una cifra promedio de casi 300 mil millones de pesos de 1999 por año; también entre 1988 y 1994 el gasto fue relativamente alto, con un promedio anual de 215 mil millones (pesos de 1999), como se observa en el cuadro 4.

Cuadro 4
Presupuesto ejecutado por el INCORA, por programas y períodos
Millones de pesos de 1999

Período	Redistribución	Titulación	Resguardos indígenas	Total	Promedio anual
1962-67	795.585	57.045	0	852.630	142.105
1968-72	1.438.086	48.808	0	1.486.894	297.379
1973-82	1.522.561	77.571	0	1.600.132	160.013
1983-87	653.394	43.630	0	697.024	139.405
1988-94	1.412.777	93.718	0	1.506.495	215.214
1995-99	679.576	100.745	3.845	784.166	156.833
1962-99	6.501.979	421.517	3.845	6.927.341	182.298

Nota: incluye inversión y funcionamiento.

Fuente: Oficina de Planeación del INCORA; cálculos propios.

El 94% de la ejecución presupuestal del INCORA entre 1962 y 1999 corresponde a programas de compra de tierras e inversiones de redistribución de la propiedad (que incluye las inversiones complementarias en infraestructura, crédito, asistencia técnica, provisión de servicios sociales, etc.); el resto se reparte entre titulación y resguardos, y sus correspondientes inversiones complementarias.

En el cuadro 5 se presenta la estimación del costo fiscal por familia beneficiada y por hectárea redistribuida a través de los programas de redistribución, para cada uno de los períodos. En promedio, y medido en pesos de 1999, el gasto efectuado por familia beneficiada asciende a casi 64 millones de pesos (un poco más de 35 mil dólares) y por hectárea redistribuida a 4,4 millones de pesos (casi 2.450 dólares). Este elevadísimo costo pone de presente un gran problema de costos de transacción de la política de redistribución de tierras por la vía de la intervención directa de una agencia pública, sobre todo por el alto porcentaje de gastos de funcionamiento del programa (los costos de funcionamiento representan en promedio cerca de la tercera parte del presupuesto ejecutado).

Cuadro 5
Costo fiscal de la redistribución de tierras ejecutada por el INCORA
Millones de pesos de 1999

Período	Por familia beneficiada	Por hectárea distribuida
1962-67	55,4	8,1
1968-72	73,2	5,2
1973-82	224,9	13,5
1983-87	81,5	4,8
1988-94	42,0	2,5
1995-99	35,0	2,4
1962-99	63,8	4,4

Nota: incluye inversión y funcionamiento.

Fuente: Oficina de Planeación del INCORA; cálculos propios.

El gasto fiscal por familia y por hectárea varía ampliamente por períodos, aunque se destaca una tendencia a disminuir. Los períodos de mayor costo efectividad son precisamente los que muestran menores logros en metas alcanzadas. Entre 1973 y 1982, el INCORA sólo alcanzó a redistribuir un poco más de 11 mil hectáreas y a beneficiar a menos de 650 familias por año, pero el gasto fiscal promedio por familia beneficiada superó los 224 millones (pesos de 1999). La explicación está en los costos fijos de la estructura administrativa de la entidad ejecutora, cuyo tamaño no necesariamente se ajusta cuando disminuyen los recursos para inversión.

En los últimos períodos tanto el costo fiscal por familia beneficiada como por hectárea redistribuida ha ido disminuyendo, hasta un nivel de 35 millones de pesos por familia y 2,4 millones de pesos por hectárea, entre 1995 y 1999. Esto coincide con una disminución de la estructura burocrática del INCORA, y con la implementación de políticas de adquisición de tierras por la vía del apoyo a las negociaciones directas entre campesinos y propietarios (por lo menos en la letra y espíritu de la ley y las normas).

REVISIÓN DE LOS SUPUESTOS

Quizás sea tiempo para someter a discusión los fundamentos de la reforma agraria como requisito para encauzar a una sociedad como la colombiana en la senda del desarrollo.

Muchos de los analistas que se refieren al tema con referencia a la situación colombiana afirman que las condiciones técnicas y sociales de la producción en el mundo actual indican que ya no tiene sentido hablar de reforma agraria y, sin embargo, a continuación dicen que por razones de conveniencia política o social hay que insistir en hacerla. Es como si hacer la reforma agraria se hubiera convertido en una 'deuda histórica' que se debe pagar sin importar su relevancia con el presente.

La resistencia a abandonar el círculo vicioso es quizás debido a una resistencia mayor: a revisar y valorar en forma rigurosa la pertinencia actual de los fundamentos y los supuestos (básicamente correctos en su tiempo) que llevaron a elaborar la idea de que la redistribución de la propiedad de la tierra es una condición fundamental para el desarrollo económico y social, sobre todo en el medio rural. Conviene examinar esas suposiciones, que han sido fundamentalmente las siguientes:

Primer supuesto: *los factores tradicionales de la producción son las principales fuentes de creación de valor y de riqueza.*

En la economía de la producción agrícola se ha dado por supuesto que *las energías originarias* (la fertilidad natural) de la tierra eran la base de las diferencias de valor del trabajo agrícola; la base que diferenciaba la productividad y la producción de los trabajadores y, por tanto, la principal fuente de apropiación de la riqueza generada en la agricultura. Esto era bastante cierto quizás hasta las dos primeras décadas del siglo xx en el contexto mundial, y en Colombia hasta finales de la década de los sesenta. Desde entonces, el formidable progreso tecnológico en la agricultura internacional ha debilitado cada vez más la veracidad de ese supuesto.

Hoy en día, cuenta poco la contribución relativa de la tierra –como factor de producción– a la oferta agrícola, y cada vez cuenta menos; lo que ha hecho y está haciendo crecer la producción agropecuaria es el progreso del conocimiento científico y tecnológico que descubre nuevas oportunidades y permite contrarrestar las restricciones que imponen la escasa fertilidad natural y el conjunto de las mencionadas *energías originarias* del suelo y el medio ambiente natural. Gracias al avance científico y tecnológico, la productividad del trabajo en la agricultura depende cada vez menos de la fertilidad natural y originaria de la tierra. Suelos que hace pocas décadas eran considerados 'malos' o inadecuados para la explotación agrícola hoy son excelentes. Basta ver los cultivos de espárragos en suelos de desierto del Perú, donde se logran las más altas productividades en ese cultivo y se producen grandes cantidades de valor por unidad de superficie y trabajo aplicados a esos suelos 'naturalmente pobres'.

Por consiguiente, la participación de la tierra (o sea, el valor de la renta) en el valor de la producción agropecuaria tiende a disminuir y ya es una fracción minoritaria: la renta de la tierra en Colombia representa mucho menos del 10% del valor de la producción agropecuaria, y su tendencia es a seguir disminuyendo. Si la contribución del PIB agropecuario al producto nacional es cercana al 11%, eso significa que la tierra representa cuando mucho el 1% de la renta nacional. ¿Qué tanto poder transformador puede tener el ajuste de la propiedad de la tierra cuando en el campo viven todavía cerca del 30% de los colombianos, y más del 70% de ellos están por debajo de la línea de pobreza?

A menos que la redistribución de la propiedad de la tierra por sí misma eleve la eficiencia de la producción agrícola al aumentar drásticamente la contribución de la agricultura a la renta nacional, es claro que el impacto que pudiera derivarse de un programa de reforma a la estructura de propiedad habrá de ser apenas marginal frente a la magnitud de la pobreza y el atraso del medio rural.

Segundo supuesto: *la distribución de la propiedad de los factores tradicionales (la tierra, entre ellos) determina la distribución del ingreso, así como la distribución del poder político y social.*

Al considerar que las fuentes fundamentales de creación de valor son los factores tradicionales de la producción, la *distribución de la propiedad* sobre éstos se vuelve fundamental en la determinación de la distribución de las rentas, la riqueza, la capacidad de control político y el poder social. En el mundo occidental, el poder sigue a la propiedad. Los terratenientes llegaron en consecuencia a concentrar tanto la riqueza como el poder político y el prestigio social en las sociedades tradicionales; y lo hicieron no en virtud de sus méritos sino gracias a sus posesiones de tierras.

Pero hoy la idea de que la propiedad de la tierra constituye un factor determinante, o tan siquiera importante, en la estructura de distribución de los ingresos de la nación no resiste el análisis con un mínimo de rigor. Tampoco se puede afirmar que es una fuente importante de generación de poder político en Colombia¹. La población del país se ha urbanizado y las actividades económicas basadas en la explotación de la tierra representan escasamente el 11% del valor del producto nacional bruto, y la tendencia natural es a que siga disminuyendo. Incluso en el campo, las actividades no

¹Es verdad que la inmensa mayoría de los congresistas colombianos tienen propiedades rurales, lo que no necesariamente significa que estén en el Congreso por su carácter de terratenientes, aunque en algunas circunscripciones es evidente que la fuente de poder sí radica en la propiedad rural.

agropecuarias están creciendo más de prisa que las agropecuarias (cerca de la mitad de la fuerza de trabajo rural se ocupa en actividades no agropecuarias). Todo esto transforma la estructura social y debilita las posibilidades de los terratenientes para ejercer control político sobre la población, pues la tierra como factor de producción pesa muy poco en la distribución de la renta nacional y aun en las rentas rurales².

Tercer supuesto: como corolario del segundo supuesto, para construir democracia, equidad económica y justicia social es imprescindible redistribuir la propiedad sobre los medios tradicionales de producción (la tierra y el capital físico).

Cuando el crecimiento de la producción obedece principalmente al aumento de los factores, es decir, cuando el progreso de la productividad es muy bajo, la distribución del ingreso que se genera en un período se determina en buena parte por la distribución inicial de la propiedad de los factores. Por eso, en el pasado la gente que heredaba la mayor riqueza seguía siendo la que mayor riqueza acumulaba y también la que más riqueza dejaba como herencia a sus descendientes. En otras palabras, cuando el progreso técnico es lento, la distribución del ingreso y la renta se hace en proporción a la distribución de la riqueza previamente acumulada. Por consiguiente, las estructuras sociales tendían a reproducirse y las posibilidades de movilidad y cambio social eran mínimas: los cambios en las estructuras sociales requerían procesos revolucionarios que, además de otros efectos, impusieran la redistribución de los activos económicos. Las naciones que no lograron establecer instituciones que distribuyeran los activos económicos en forma más o menos equitativa (sobre todo en función del desempeño y no en función de la tradición) resultaron incapaces de establecer y consolidar la democracia política para regular sus relaciones sociales.

A medida que el progreso técnico y el cambio institucional se han ido convirtiendo en las principales fuentes del crecimiento de la producción, la forma como se distribuye el *valor creado* (ingreso nacional) obedece cada vez menos a la *distribución inicial* de la riqueza y, por tanto, a la propiedad. Las personas que más rápido se enriquecen hoy no son las que más riqueza poseían ayer (por ejemplo, el auge de empresas en Silicon Valley y Microsoft), y es muy probable que las

² Sin embargo, es necesario distinguir esta situación por regiones: hay regiones en las cuales la estructura económica reposa en la producción agropecuaria y allí la redistribución de las tierras podría tener un efecto significativo en los ámbitos económico y político regionales. Pero el problema es eminentemente regional y no de orden nacional.

que mayor riqueza tendrán mañana no son las que más la poseen hoy. El principal factor que está determinando la distribución del ingreso es la habilidad y la capacidad para gestionar en una forma superior los recursos productivos, independientemente de la relación de propiedad inicial sobre ellos. Es decir, la posesión de conocimiento y la habilidad para ver y desarrollar las oportunidades que ofrece la dinámica de cambio es hoy en día, y seguirá siendo, el factor más importante en la distribución del ingreso y, desde luego, de la riqueza y el poder político (todavía es cierto en las democracias occidentales que el poder sigue a la propiedad). En este escenario, la clave de la prosperidad y de la libertad de los seres humanos está y estará cada vez más en la calidad y la cantidad de sus conocimientos. El sector rural y las actividades agrícolas y ganaderas no son una excepción.

Cuarto supuesto: *el alto precio de la tierra, originado en las distorsiones de política y en los privilegios institucionales derivados de la propiedad rural, impide el desarrollo de la producción agrícola.*

El precio de la tierra era muy relevante si la propiedad tenía que redistribuirse, como condición para ser utilizada en la producción. Su relevancia era *tanto* para el costo social de la política redistributiva (el costo fiscal de una reforma agraria no revolucionaria depende del precio de la tierra) *como* para los empresarios en sus decisiones de asignación para fines productivos. En consecuencia, el alto precio de la tierra impone un elevado costo fiscal a las políticas de redistribución agraria, y una barrera a la entrada del capital en la agricultura.

En buena parte, el problema consistía en que el precio de la tierra no era –ni logra ser– consistente con la rentabilidad de las actividades agrícolas. Todo lo que tratara de corregir esa distorsión era deseable. Salvo los terratenientes, la mayoría consideraba que era necesario implantar políticas tributarias –nunca adoptadas en Colombia en forma efectiva– que penalizaran la concentración improductiva de la propiedad de la tierra.

En Colombia, el acceso del capital a la agricultura se fue produciendo –a pesar de los altos precios de la tierra– unas veces mediante la compra de la tierra (transacción de los *derechos de propiedad*) y otras veces mediante formas de contratación (arrendamiento, compañías, etc.) que sólo transfieren *derechos de uso de los servicios productivos de la tierra*, sin intercambios de la propiedad de los terrenos. El mercado de derechos de uso sólo ha tenido aplicaciones en actividades productivas e inversiones de corto plazo (cultivos transitorios), mientras que para desarrollar actividades de largo plazo ha sido hasta ahora imprescindible –con contadas excepciones, como la producción azucarera del Valle de Cauca– la adquisición de la propiedad.

La pregunta que surge es: ¿la facilidad para negociar la *propiedad* es una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la producción agropecuaria? Ninguna razón –ni teórica ni práctica– sugiere una respuesta afirmativa. El desarrollo de la producción no implica un *vínculo de propiedad* de la empresa o del productor con los factores de la producción. Comprar la tierra no es conveniente para la empresa agrícola, pues implica ‘esterilizar’ grandes sumas de capital y distraer parte del potencial de financiamiento de las actividades creadoras de valor. En forma análoga a las relaciones entre el capital y el trabajo, el fin de la esclavitud se precipitó gracias a las ventajas del mercado libre de los *servicios productivos del trabajo* sobre el mercado de *derechos de propiedad sobre las personas*. Las empresas también están prefiriendo *adquirir* sólo los servicios productivos de los bienes de capital, tomándolos en arriendo de otras organizaciones especializadas (un ejemplo es el desarrollo del arrendamiento financiero de toda clase de infraestructuras, maquinarias y equipos).

En la agricultura, el arriendo de tierras es una práctica antigua y se está desarrollando aún más. Además, la renta de la tierra, a diferencia del precio de la tierra, sí refleja y está determinada por la rentabilidad de la producción.

Si la transacción de los *derechos de propiedad de la tierra* ha dejado de ser *una condición* para que se pueda desarrollar la producción agrícola, entonces ¿por qué, en Colombia, para desarrollar actividades agropecuarias y realizar inversiones que sólo se pueden recuperar a largo plazo, sigue siendo indispensable la compra de la tierra? La respuesta correcta no se debe buscar en las distorsiones del mercado de *derechos de propiedad* sino en las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de *derechos de uso* de la tierra. Habrá que buscarla en la falta de desarrollo del tipo de instituciones económicas y jurídicas que garantizan transparencia y seguridad a los derechos de propiedad en los procesos de intercambio. Una mala o precaria definición jurídica de esos derechos impide el desarrollo de los mercados de derechos de uso. Para poner un ejemplo, en Colombia, los contratos de arrendamiento a largo plazo son percibidos como una fuente potencial de incertidumbre sobre los derechos de los contratantes (no sólo los del propietario, sino también los del arrendatario), por lo que no se han desarrollado en el contexto de la agricultura de ciclo largo y se impone la condición de compra de la tierra para establecer cultivos permanentes. Valga señalar que las ventajas comparativas de Colombia en la producción agrícola parecen ser más claras en los cultivos permanentes.

¿Tiene sentido mantener con el mismo enfoque de los años cincuenta las preocupaciones sobre el mercado de la tierra en

Colombia? ¿Una política tributaria discriminatoria es todavía capaz de inducir cambios en la estructura de uso de la tierra? ¿Son realmente esos elementos los más idóneos para poner en circulación los derechos de uso de la tierra? No. Esos instrumentos pueden servir para otras finalidades, pero no para impulsar el desarrollo agrícola e inclusive para acelerar el desarrollo productivo. Quizás podríamos ponernos de acuerdo en cuanto a las motivaciones de equidad social en el sentido de hacer que los más ricos deban pagar proporcionalmente más impuestos, para financiar por la vía fiscal programas de mejoramiento y redistribución de las posibilidades y oportunidades de los más pobres. Podemos usar las políticas de discriminación tributaria para eso, pero no digamos que para inducir una mejor utilización de la tierra porque ese ya no sería un resultado que podríamos esperar de tales medidas. Un impuesto específico sobre la tierra, sin corregir las fallas institucionales que tornan inseguros los derechos de propiedad en las transacciones de derechos de uso (por ejemplo, arrendamientos), sólo ayudaría a consolidar la actual estructura de distribución de la propiedad y fomentaría sistemas extensivos de uso del suelo (por ejemplo, ganaderías extensivas).

Los cuatro supuestos anteriores llevaron durante muchos años a que políticos socialdemócratas y especialistas del desarrollo económico promovieran reformas a la estructura de la *propiedad* rural, no sólo para aumentar la eficiencia económica de la agricultura sino también para alcanzar objetivos de equidad económica y justicia social.

Sin embargo, en la actualidad los determinantes fundamentales de la capacidad de creación y apropiación de riqueza, de poder político y de generación del valor, ya no están relacionados con la distribución de la propiedad de los factores productivos, sino principalmente con la capacidad y la fertilidad del conocimiento y de la mente de las personas que los utilizan y gestionan para crear valor, prosperidad y reconocimiento político y social. El conocimiento se ha convertido en el principal medio de producción, en casi todas las actividades económicas que desarrollan los seres humanos. Y la agricultura no es una excepción: hoy la fertilidad de la mente de los agricultores es mucho más importante que la fertilidad natural de las tierras que cultivan.

Pero el uso productivo del conocimiento requiere el acceso a los medios de producción sobre los cuales se aplica para generar valor y producir riqueza. Por consiguiente, hay que distinguir entre *derechos de propiedad* y *derechos de uso*; y el tipo de movilidad que es imprescindible para el uso productivo del conocimiento es la que se relaciona con los *derechos de uso*, lo que implica generar las instituciones

o condiciones que promuevan el desarrollo de los mercados y la movilidad de los derechos de uso de la tierra, aunque sea en forma independiente del desarrollo de los mercados de derechos de propiedad sobre la tierra.

Si el acceso a la propiedad de la tierra ya no es el determinante principal de la capacidad para generar y apropiarse riqueza y del cambio social, es necesario reorientar la atención a lo que realmente importa: la distribución equitativa de la educación, la capacitación y la información, y al tipo de instituciones que facilitan el desarrollo de los mercados de derechos de uso de los factores, lo cual requiere condiciones jurídicas y económicas específicas para ese tipo de desarrollos.

A pesar de la inadvertencia de los académicos y los políticos, lo que está ocurriendo es la consolidación de empresas agrícolas de todos los tamaños; se han extendido las transacciones de derechos por la vía de contratos, y se están desarrollando grandes organizaciones que integran a pequeños, medianos y grandes productores en complejos agroindustriales coordinados, donde no se altera la propiedad de la tierra, porque alterarla no mejora la eficiencia de la producción y el intercambio, o no rinde beneficios económicos mutuos. Lo que se intercambia en forma voluntaria es el servicio productivo de los factores, ayudando a las empresas a hacer más transparentes sus costos de producción, a reducir los costos de transacción y a aumentar la eficiencia de la producción y el intercambio.

Si la redistribución de la tierra ya no tiene capacidad para aumentar significativamente los ingresos de los campesinos, ni para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, ni para fortalecer la participación política de los campesinos; y si en Colombia esos objetivos siguen siendo tan válidos hoy como hace 50 años, ¿por qué insistir en una estrategia equivocada? ¿Por qué no prestar atención a mejorar la distribución de los factores que hoy determinan el nivel de ingreso, de riqueza y de participación política de los ciudadanos? ¿Por qué no destinar los recursos y la energía a proporcionar educación y capacitación de alta calidad a los campesinos pobres, en vez de distraer esos mismos recursos en acciones con muy poca capacidad de impacto en relación con los objetivos? ¿Por qué distraer las energías políticas que deben aplicarse a crear un ambiente institucional apropiado para que los campesinos puedan ser mejor educados, tener más iniciativa y diversas alternativas de acceso a los medios y factores tradicionales de producción para crear riqueza y apropiarla?

No parece haber razón entonces para que se conserve una preocupación anacrónica por la estructura de propiedad de la tierra

como condición para superar la pobreza rural y promover el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Mantener ese punto de vista en el diseño de las estrategias de desarrollo agrícola y rural es contribuir a mantener el atraso y la pobreza rural.

Es necesario pasar la página de la reforma agraria, cuando por ella se entiende –como se ha entendido en Colombia– redistribuir la propiedad de la tierra, porque las suposiciones y las condiciones que justificaron ese objetivo en el pasado, hoy ya no tienen validez porque carecen de la capacidad transformadora que tuvieron antes del advenimiento de la ‘sociedad basada en el conocimiento’. Hay que esforzarse más por garantizar que los campesinos y trabajadores del campo tengan el mayor acceso posible a los conocimientos y a la información que son imprescindibles para aumentar tanto sus capacidades como el rango de oportunidades para su desarrollo y progreso material y espiritual.