#190

"BASES PARA LA COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA - LEY 160/94"

JOSE RAIMUNDO SOJO ZAMBRANO

INDICE

pág

pág

pág

CAPITULO I

EL MARCO LEGAL ACTUAL

- EL CONCEPTO DE LA COMERCIALIZACION EN LA REFORMA AGRARIA

Una de las innovaciones más importantes de la Ley 160 de 1994 a la Reforma Agraria consiste en haberle introducido el concepto de comercialización de los productos de los adjudicatarios de tierras. No hay duda de que la frustración de la reforma agraria hasta hoy, ha dependido de la creencia ingenua según la cual basta con escriturar a un campesino una parcela para que automáticamente se asegure un ingreso y se mejore la calidad de su vida.

Afortunadamente la Constitución Política de 1991 rectificó de una vez por todas este falso postulado, el cual impregnó toda la legislación sobre Reforma Agraria a partir de la Ley 135 de 1961.

Dice así el Artículo 64 de la Carta:

> "**Artículo 64.** Protección a los trabajadores agrarios. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, comunicaciones, comercialización de los productos, (la subraya es nuestra) asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos".

Queda claro, pues, que por mandato de la propia Constitución, la comercialización de los productos de los beneficiarios de la reforma agraria constituye un elemento integrante e inseparable de una política de redistribución de la propiedad, que pretenda mejorar "el ingreso y la calidad de vida de los campesinos". Por eso la ejecución del nuevo sistema de reforma agraria comprendido en la ley 160 de 1994 tiene que asignarle la prioridad al Capítulo XVII de esta ley sobre "Cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria".

- **Las Cooperativas de la Reforma Agraria**

Este capítulo, más propiamente concebido como la comercialización de la producción generada por los beneficiarios de la reforma agraria, puede descomponerse en dos estructuras estrechamente complementarias. La primera está constituída por las Cooperativas de Beneficiarios de la reforma agraria, integradas por los adjudicatarios de tierras. Los objetivos de estas cooperativas son los siguientes:

a. La comercialización de productos agropecuarios;
b. La obtención de créditos de producción;
c. La prestación de asistencia técnicas y servicios de maquinaria agrícola;
d. El suministro de semillas e insumos agropecuarios;
e. Los demás servicios requeridos para incrementar la producción y mejorar la productividad en el sector rural.

La financiación para la constitución de estas cooperativas está asegurada mediante el artículo 94, según el cual, "Con recursos del presupuesto nacional, el Incora o la entidad que determine el Ministerio de Agricultura, subsidiará parcial o totalmente los aportes iniciales de los beneficiarios de la reforma agraria a

dichas cooperativas. Los montos de los subsidios, por cada beneficiario, no podrán ser inferiores al 5% ni superiores al 10% del valor del subsidio para la adquisición de tierras".

- Las sociedades comerciales complementarias

La segunda estructura está determinada por sociedades comerciales que "se establezcan para la compra y comercialización preferencial de la producción agropecuaria de los adjudicatarios del Incora".

La financiación de estas sociedades comerciales tendrá los siguientes orígenes:

a. Aportes de capital inicial otorgado por el Fondo Emprender, organizado por el Idema en cumplimiento del numeral 8o. del artículo 49 de la Ley 101 de 1993, según el cual una de las funciones de este Instituto consiste en "apoyar a los productores preferencialmente de zonas marginales y garantizar adecuados canales de comercialización de productos agropecuarios y pesqueros".

b. La suscripción de acciones por las Cooperativas ya mencionadas en estas sociedades comerciales, para lo cual

deben destinar no menos del 10% de sus ingresos netos en cada anualidad.

c. Los aportes de capital de otras sociedades o socios particulares.

Como se ve, el financiamiento de estas sociedades comerciales también está asegurado por la ley 160 de 1994.

Una vez diseñada la estructura legal del sistema de comercialización de los productos de los beneficiarios de la reforma agraria, se hace necesario entrar a definir los principales elementos que deben ser programados y cumplidos para garantizar la operación eficiente de aquel sistema.

CAPITULO II

LA REFORMA AGRARIA COMO FUENTE DE PRODUCCION AGRICOLA

- EL USO DE LAS TIERRAS DE LA REFORMA AGRARIA

Para resaltar una vez más la necesidad imprescindible de integrar la producción de los beneficiarios de la reforma agraria con la comercialización de dicha producción, conviene analizar ligeramente cuál ha sido, en términos de producción, el resultado de la utilización de las tierras adjudicadas a campesinos en treinta y cuatro años de reforma agraria.

El uso actual de las tierras adjudicadas a los campesinos por el Incora presenta las siguientes características:

De un total de 1.393.843,6 Has. el área explotada en agricultura está compuesta por 142.512 Has. o sea el 10.2%. La utilización de esta área es la siguiente:

1. Cultivos permanentes: 18.703 Has. (1.3%) especialmente caña de azúcar y café.

2. Cultivos semipermanentes: 13.600 Has. (1.0%). Están representados principalmente en caña de azúcar y plátano.

3. Cultivos anuales: 9.888 has. (0.7%) representados por yuca, ñame, arracacha y maíz en zonas templadas y frías.

4. Cultivos transitorios: 40.130 has. representados en arroz, sorgo, maíz de zonas cálidas.

5. Cultivos de pancoger: 51.919 has. (3.5%) comprenden las explotaciones de autoconsumo, con mano de obra familiar, sin crédito ni asistencia técnica.

- **EL FRACASO DE LA PRODUCCION**

El hecho de que solamente el 10% de las tierras adjudicadas por el Incora sea cultivada, denuncia un grave fracaso en la proyección y ejecución de la reforma agraria. Porque si el objetivo de ésta -como lo ordena el artículo 64 de la Constitución-, consiste en mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos, sin

producción no hay ingreso, y sin ingreso no hay mejoramiento de la calidad de vida.

El resto del conjunto de las tierras adjudicadas por el Incora está compuesto así:

- Area ganadera: 846.506 has. (60.7%) la cual se subdivide así:

  . Pastos naturales: 429.712 has. (30.8%)
  . Pastos mejorados: 415.774 has. (29.8%)
  . Pastos de corte: 1.019.4 has. (0.1%)

En esta extensión se hallan 550 mil cabezas de ganado bovino.

Las áreas restantes se clasifican así:

- Area en descanso: 22.563.9 has. (1.6%)
- Area en rastrojo: 140.661.8 has. (10.1%)

Debe anotarse que estas dos fracciones son aptas para explotaciones en agricultura y ganadería, pero se hallan ociosas.

- Area en montes y bosques: 198.439.9 has. (14.2%)

- Area indirectamente productiva: 18.755.3 has. (1.3%)
- Area improductiva: 24.405.4 has. (1.8%)

Las áreas restantes están ocupadas por carreteables, caminos, viviendas, canales de riego, etc.

- **CAUSAS DE LA IMPRODUCTIVIDAD**

No vacilo en afirmar que la principal causa de la escasa producción y deficiente utilización de las tierras adjudicadas por el Incora ha sido la falta de una estructura de comercialización. La sola destinación del 60.7% del área adjudicada a ganadería, está demostrando el desgano en unos casos, y el rechazo, en otros, de los campesinos adjudicatarios hacia la explotación agrícola.

Esta exige, ante todo, canales eficientes de comercialización, en tanto que la ganadería permite vender el ganado puesto en la misma parcela a precios mas o menos conocidos en la respectiva zona. Los productos agrícolas, en cambio, deben ser transportados y colocados en las unidades de comercialización de los centros de consumo.

Si estas facilidades de comercialización hubieran sido

garantizadas a los adjudicatarios de la Reforma Agraria, es seguro que el área utilizada en ganadería sería la mínima. Porque el ingreso que pueda generar una ganadería de tipo extensivo, en extensiones pequeñas como son las Unidades Agrícolas Familiares, resulta bastante improbable. La ganadería extensiva solo puede garantizar rendimientos aceptables cuando se hace en grandes extensiones de tierras de bajo precio y buena aptitud para la siembra y permanencia de los pastos. Por el contrario, la explotación ganadera puede resultar rentable en pequeñas superficies cuando tiene la característica de intensiva. Sin embargo, el hecho de que solamente 1.019 hectáreas, o sea el 0.1% del área adjudicada, presente pastos de corte, está indicando que el tipo de explotación ganadera generalizada en las tierras adjudicadas por el Incora es extensiva; es decir, se trata de una ganadería de simple subsistencia.

- **LAS DEMANDAS DE LA AGROINDUSTRIA**

El análisis de la utilización de las tierras de los beneficiarios de la reforma agraria permite advertir, además, que los cultivos más representativos en las escasas áreas utilizadas son aquellos que disponen de una demanda agroindustrial o de una organización de

compradores en las zonas rurales. En el primer caso, se tiene la caña de azúcar, demandada por los ingenios azucareros; el arroz, por los molinos del ramo; el maíz y el sorgo, por las fábricas de alimentos para animales; el cacao, por las fábricas de chocolates. En el segundo caso, está el café, que cuenta con la Federación Nacional de Cafeteros o con compradores particulares en casi todas las zonas de producción.

Lo anterior está demostrando una vez más que la disponibilidad de una estructura de comercialización eficiente es el principal motor de la producción de los beneficiarios de la Reforma Agraria, y por ende, del mejoramiento de sus ingresos y de la calidad de vida de los campesinos.

CAPITULO III

ANTECEDENTES DE LAS COOPERATIVAS EN LA REFORMA AGRARIA

- LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS Y LA REFORMA AGRARIA

La concepción de la Reforma Agraria en Colombia nació ligada a la utilización de las cooperativas como la forma asociativa de recursos humanos y económicos más adecuada para el logro de los propósitos de esta reforma. En efecto, la primera ley orgánica de la Reforma Agraria - la ley 135 de 1961 - estableció, dentro de sus objetivos, "el fomento de las cooperativas".

En su artículo 3, literal K, atribuyó al Incora la función de " Promover la formación (...) de Cooperativas, entre los propietarios y trabajadores del campo. Consagró también la ley 135 de 1961 la representación de las cooperativas en la Junta

Directiva del Incora, en el Consejo Social Agrario y en los Consejos Seccionales. La misma ley facultó al Incora para celebrar contratos sobre extensiones que excedan los límites señalados por la ley con cooperativas de trabajadores cuya constitución apruebe el Gobierno, y , en este caso, la superficie se señalará en consideración al número de afiliados, los cuales deberán ser personas que exploten la tierra con su trabajo personal (art. 34).

El artículo 48 de la ley mencionada reafirma el propósito de la Reforma Agraria en nuestro país en el sentido de privilegiar a las cooperativas como el instrumento más apropiado para procurar la eficacia económica y social de la redistribución de las tierras. Veamos a este respecto el literal b) del artículo 48:

"**Artículo 48.** Las "unidades agrícolas familiares" se asignarán a los trabajadores con la obligación de poner bajo explotación a lo menos la mitad del predio dentro de los cinco (5) años siguientes, y por medio de contrato escrito, en el cual se harán constar, además, las condiciones siguientes:

... b) La de que no podrá traspasarse, sin permiso del Instituto, el predio asignado a las mejoras

allí realizadas antes de que se haya expedido el respectivo título de adjudicación, y la de que el traspaso solo podrá hacerse a favor de las personas indicadas en el inciso 3) del artículo 45, o de Cooperativas de Trabajadores Agrícolas " (la subraya es nuestra).

El artículo 80 sobre Parcelaciones restringe la dedicación de las propiedades que por compra o expropiación adquiera el Incora a los siguientes fines:

"c) A establecer los servicios públicos necesarios para la respectiva zona, lo mismo que granjas de demostración o experimentación, estaciones de maquinaria agrícola, escuelas, industrias agrícolas, almacenamiento, locales para las cooperativas agrícolas, (la subraya es nuestra) unidades de acción rural y tierras comunales de pastoreo".

Como puede verse, la ley 135 de 1961 fue tan completa con relación a las cooperativas agrícolas que previó hasta las tierras para instalar los locales donde debían operar estas cooperativas.

El artículo 100 de esta ley es quizás el más decisorio en

cuanto a la función asignada al Incora para la constitución de cooperativas agrícolas. Dice así esta norma:

"Artículo 100. Para dar cumplimiento a la función que le señala el literal K) del artículo 3 de esta ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria promoverá, de acuerdo con la División de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, la formación de cooperativas agrícolas que adquieran en propiedad tierras y las exploten, o que asocien a los propietarios independientes para la obtención de facilidades de crédito, el uso de maquinaria agrícola y de animales de labor, el establecimiento de sistemas de almacenamiento, selección de semillas, forrajes, abonos, herramientas y ganados y la creación de plantas de beneficio e industrias rurales.

El Instituto prestará a las cooperativas asistencia técnica, gestionará que se les concedan las facilidades de crédito previstas por las leyes y reglamentaciones vigentes y podrá, además, asistirlas por medio de préstamos especiales en dinero o en especie; vendiéndoles a plazo animales, herramientas, maquinaria y el grupo de transporte, o encargándose de ejecutar para ellas obras de mejoramiento de las tierras que exploten, plantas de

beneficio o instalaciones industriales".

El texto legal anteriormente citado puede considerarse como el Estatuto de las Cooperativas Agropecuarias dentro de la Reforma Agraria, ya que comprende las principales actividades que estas cooperativas pueden desarrollar como complemento indispensable de la redistribución de la propiedad de la tierra en el área rural.

- Las Cooperaativas en la Ley 4a. de 1973

La obligación impuesta por la Ley 135 de 1961 al Incora para fomentar y apoyar la constitución de las Cooperativas Agropecuarias, fue sesgada por la ley 4a. de 1973. En efecto, su artículo 10o. redujo a uno solo los dos representantes de las Cooperativas en el Consejo Social Agrario. En el artículo 80 de la ley 135 de 1961 sustituyó la categoría y alusión de "unidades de explotación cooperativa" comprendida en el literal a) por la denominación "empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción".

Los artículo 19, 22, 33, 35, 36 y 38 de la ley 4 de 1973 demuestran una lamentable intención de concederle prioridad a las Empresas Comunitarias sobre las Cooperativas Agropecuarias en la ejecución de la Reforma

Agraria. El Gobierno Nacional, consecuente con este retroceso del modelo cooperativo en esta política, expidió el Decreto Ley 2073 de 1973 orgánico del régimen jurídico de las Empresas Comunitarias. Esta figura jurídica, extraña al derecho tradicional asociativo del país, no ha podido cumplir ninguno de los avances que un programa bien diseñado y ejecutado para la constitución de Cooperativas Agrícolas hubiera podido imprimirle al proceso de la Reforma Agraria.

- Las Cooperativas en la Ley 30 de 1988

La Ley 30 de 1988 introdujo algunas innovaciones y modificaciones a la política de reforma agraria en cuanto se refiere a las cooperativas agropecuarias. Veamos las principales de estas modificaciones:

a. Adiciona el calificativo de "agropecuarias" a la expresión "fomento de las Cooperativas" como uno de los objetivos de la Reforma Agraria contenido en el artículo 1o. ordinal 5o. de la ley 135/61.

b. Se crea el Comité Técnico de Coordinación Gubernamental como órgano asesor de la Junta Directiva y de la Gerencia General del Incora, y se designa como uno de sus integrantes al Jefe de Dancoop.

c. Se autoriza la adjudicación de baldíos a las cooperativas.

d. Establece los sistemas cooperativos de producción dentro de los programas de colonización dirigida y de adjudicaciones parcelarias, para lo cual dispone la dirección, orientación y asistencia técnica y jurídica del Incora (art. 18, que equivale al artículo 50 de la ley 135 de 1961).

e. El artículo 21, (artículo 54, numerales 3 y 10 de la ley 135 de 1961) incluye las cooperativas como sujetos de la redistribución de la propiedad de la tierra.

f. El artículo 31 (artículo 91 de la ley 135 de 1961) reconoce a las cooperativas como instrumentos idóneos para realizar los programas correspondientes.

Como innovación negativa frente a las cooperativas, la ley 30 de 1988 elimina la representación de las cooperativas en la Junta Directiva el Incora, representación consagrada en la ley 135 de 1961 y respetada en sus principales leyes reformatorias, o sea las leyes 1a. de 1968 y 4a. de 1973. También esta ley 30 de 1988 suprime la representación de las Cooperativas en los Comités Consultivos regionales que operan en las

capitales de los Departamentos.

- **LA DECADENCIA DE LAS COOPERATIVAS EN LA REFORMA AGRARIA**

Los antecedentes de las Cooperativas Agropecuarias en la evolución legislativa de la Reforma Agraria, demuestran claramente cómo aquéllas han sufrido un proceso de decadencia, no solo por su débil o nulo desarrollo, sino por la disminución progresiva de la participación de estas Cooperativas en el proceso de la reforma agraria, de acuerdo con las leyes sobre la materia expedidas con posterioridad a la ley 135 de 1961. Esta ley, como ya vimos, impuso al Incora la función de fomentar las cooperativas agropecuarias, como uno de los cimientos básicos de la estructura económica y social de la Reforma Agraria. Aquí está uno de los más deplorables fracasos del Incora, que explica, en gran parte, que hoy por hoy solamente un diez por ciento (10%) de las tierras adjudicadas esté cultivada.

Cuando el primer gobierno del Frente Nacional expidió el Decreto 2061 de 1960 por el cual se conformó el Comité Agrario Nacional para elaborar el proyecto de ley sobre Reforma Agraria, fue designado un representante del movimiento cooperativo. Este hecho indica que, desde el

nacimiento de la Reforma Agraria, los dirigentes nacionales que la concibieron entendieron que las cooperativas debían ser la base de la ejecución de dicha reforma. Pero el Incora no entendió que tan importante es adjudicar tierras a los campesinos como organizar cooperativas eficientes para que la explotación de esas tierras pueda ser rentable.

- **EL RESCATE DE LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS EN LA LEY 160/94**

La Ley 10 de 1994 rescata el cooperativismo agrícola como instrumento esencial para que la redistribvción de la propiedad rústica asegure al mismo tiempo el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

Dentro del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo rural campesino, las Cooperativas de Beneficiarios de la Reforma Agraria participan en el subsistema de "Mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial, conjuntamente con el Idema, el Ministerio de Comercio Exterior, el DRI, las Centrales de Abasto, la Corporación Financiera Popular y otras formas asociativas campesinas.

Con todo, el principal aporte de la ley 160 de 1994 al restablecimiento de las cooperativas dentro de la Reforma Agraria, puede considerarse en dos aspectos esenciales:

1. El financiamiento de la constitución y operación inicial de las cooperativas mediante el subsidio otorgado para los aportes que deben hacer los beneficiarios de reforma agraria a su respectiva cooperativa;

2. La articulación de estas cooperativas a sociedades comerciales que deberán comercializar preferentemente los productos de los beneficiarios de la Reforma Agraria. Como las cooperativas deberán destinar no menos del 10 % de sus ingresos netos anuales a las mencionadas sociedades, la participación de las primeras en el capital de las segundas puede ser progresiva, lo que permite presumir que las cooperativas llegarán a tener el control y la propiedad de estas sociedades comerciales. Así quedaría completa la cadena de comercialización de los productos de los beneficiarios de la reforma agraria, partiendo de las zonas de producción hasta los centros de consumo.

Es por esta razón por la cual se impone la necesidad de diseñar y ejecutar tanto el programa de las cooperativas como la organización de las sociedades comerciales sobre bases sólidas y estables.

CAPITULO IV

LA EVOLUCION DEL COOPERATIVISMO AGRICOLA

Alrededor del cooperativismo agrícola se tiende en nuestro país un manto de escepticismo, pues no han sido muy favorables las experiencias en este campo. Un análisis de esas experiencias, sin embargo, resulta útil para identificar las causas del escaso desarrollo de las cooperativas rurales.

Sin embargo, cualquiera que sea el concepto que se tenga sobre la viabilidad económica y social de las cooperativas agrarias, debe aceptarse que ellas han constituido las células matrices del desarrollo rural en los países que hoy presentan una sólida estructura agropecuaria. En Europa, por ejemplo, el cincuenta por ciento (50%) de la producción rural se maneja a través de cooperativas agrarias y agroindustriales. En el solo renglón de productos lácteos, la participación de las

cooperativas llega al ochenta por ciento (80%) de la producción. En el mercado de flores, hortalizas y frutas las cooperativas intervienen en Holanda en un 95%, 82% y 75% respectivamente.

- LAS COOPERATIVAS AGRARIAS EN ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos el desarrollo de las cooperativas rurales explica en gran parte el formidable desarrollo agropecuario de ese país. Allí las cooperativas agrícolas trascendieron el marco de la simple producción, ya que la eficiencia empresarial que las ha caracterizado las impulsó hacia los renglones agroindustriales. Desde luego, este dinamismo cooperativo no habría sido posible si el gobierno de los Estados Unidos no adopta como uno de sus fines principales el fomento cooperativo. Es así como en 1922 se aprobaron varias leyes federales sobre cooperativas, siendo la más importante la Ley Capper-Volstead que autorizó a los agricultores a asociarse para fines de comercialización de sus productos sin que ello contravenga la ley antimonopolio. Otra de estas leyes esenciales para la actividad de las Cooperativas en Estados Unidos fue la Ley de Comercialización Cooperativa de 1926, la cual autorizó el intercambio de precios entre distintos tipos de cooperativas dentro de un sistema federado. Se creó

también, como una unidad del Departamento de Agricultura, una Unidad que viene prestando, durante los últimos 66 años, servicios de asesoría técnica y capacitación en cooperativismo.

- **Las metas agroindustriales**

La mención de las leyes de 1922 y 1926 sobre las cooperativas rurales, tiene por objeto demostrar cómo el gobierno americano se preocupó para empujar a tales cooperativas hacia las actividades de la comercialización y la agroindustria. En otros términos, el gobierno entendió que las cooperativas agrarias si se mantienen limitadas a la simple producción primaria, no están trabajando eficazmente en favor del mejoramiento del ingreso de los agricultores. En ésta la misma concepción que motivó la estructura de comercialización de la ley 160 de 1994 con base en las cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria.

La orientación del movimiento cooperativo en Estados Unidos hacia la comercialización llevó a reorganizar el cooperativismo rural teniendo en cuenta el producto determinado, apartándose de la localización por comunidades rurales geográficamente distribuidas, Dentro de esta política, se afianzaron las cooperativas por

renglones de producción, especialmente en frutas, hortalizas, granos y algodón. El gobierno, a su vez, organizó el crédito especializado para las cooperativas, mediante la Ley de Crédito Agrícola de 1933. La Ley de Electrificación Rural extendió el servicio eléctrico a las áreas rurales con base en las formas cooperativas; y la Ley de Acuerdos Comerciales Agrícolas de 1937 propició la intervención de las cooperativas en sistemas federales para garantizar la comercialización adecuada de los productos agrícolas. Mas tarde, como un soporte para la rentabilidad de los precios de los productos comercializados, la Ley de Prácticas Agrícolas Equitativas en 1967 consagró el derecho de los cultivadores a participar en los mecanismos colectivos para la fijación del precio de sus productos, y los protegió contra las prácticas discriminatorias de los procesadores de alimentos.

Lo anterior permite deducir una conclusión adicional cuando se trata de evaluar las condiciones adecuadas para el desarrollo del cooperativismo agrícola. Esta conclusión nos lleva a afirmar que el Estado no puede desentenderse de las cooperativas agrícolas, conformándose -como ha venido ocurriendo en Colombia-, con la expedición de las normas legales para la constitución de las cooperativas. Además, se requieren

acciones del Estado y leyes específicas para regular todos los elementos integrantes de la evolución de las cooperativas, como el crédito especializado, las políticas para garantizar a los productores precios estables y remunerativos; protección contra importaciones subsidiadas por terceros países, etc.

- **Las tres etapas del cooperativismo americano**

El recuento anterior sobre el itinerario de las Cooperativas Agrícolas en países europeos y en Estados Unidos nos permite ordenar las tres etapas que allá se dieron en la evolución del cooperativismo rural. La primera etapa consistió en la organización de las cooperativas en la fase de la producción primaria; la segunda etapa se cumple cuando el Estado establece los estímulos y las garantías para que la actividad de estas cooperativas comprenda la comercialización de los productos agropecuarios, y la tercera etapa consiste en la explotación por las cooperativas de modelos agroindustriales.

Esta última estrategia ha impregnado hoy por hoy el movimiento cooperativo en los países desarrollados. Las cooperativas agropecuarias entendieron que la oferta única de productos primarios en los mercados interno y

externo representa un riesgo continuo por la inestabilidad de los precios de tales productos. Por eso buscaron en la agroindustria la vía mas segura para fortalecer con un valor agregado la posición de sus ventas en los centros de consumo, puesto que los márgenes del mercado tienden a incrementarse a medida que el producto primario se transforma y se aproxima al consumidor final.

Las anteriores son, pues, las pautas que deben tenerse en cuenta para el plan de desarrollo de las cooperativas de los beneficiarios de la reforma agraria, si se quiere realmente que éstas cumplan el objetivo constitucional de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

- LAS DEBILIDADES DEL COOPERATIVISMO AGRARIO EN COLOMBIA

El cooperativismo comienza en nuestro país a partir de 1933, cuando se crearon las primeras cuatro cooperativas con 1.087 asociados. En 1935 se registraron 33 cooperativas; y en 1940 ascendió a 196 el número de cooperativas con 43.760 afiliados. Al finalizar la década de los cuarenta, las cooperativas se duplican al pasar de 248 en 1945 a 472 en 1950. Sin embargo, este impulso inicial perdió dinamismo en los años siguientes, cuando

se disolvieron cerca de ochenta cooperativas. Hoy funcionan 773 cooperativas agropecuarias que agrupan a 168.000 asociados.

El desarrollo del cooperativismo en el área rural presenta desigualdades en cuanto a productos y zonas geográficas. Ha sido el café el renglón donde más ha crecido y consolidado el sistema de las cooperativas rurales constituidas por productores. En el renglón de la producción de leche y productos derivados también el movimiento cooperativo ha registrado niveles de eficiencia y sólida expansión. No así en cuanto a frutas y hortalizas. En algodón, papa, arroz y soya están trabajando varias cooperativas con mucho éxito. Pero es quizás en la comercialización del café donde se dan las formas más avanzadas del cooperativismo rural. En las regiones cafeteras operan varias cooperativas que agrupan más de doscientos mil caficultores. Estas cooperativas se dedican básicamente a la compra, comercialización interna y externa del grano, además del suministro de bienes de consumo e insumos agrícolas; la asistencia técnica y social; la capacitación y el apoyo para el ahorro y el crédito.

- LAS CAUSAS LIMITANTES DEL COOPERATIVISMO AGROPECUARIO

El desarrollo del cooperativismo rural en Colombia presenta ciertas debilidades, siendo las principales las siguientes:

1. Falta de claridad en la conducta del Estado frente a las cooperativas agropecuarias, lo que ha llevado a una legislación general en materia de cooperativas, que no reconoce las condiciones específicas del cooperativismo rural (Ley 79 de 1988).

2. Condiciones aleatorias de la producción primaria, ligadas a la baja rentabilidad propia del sector agropecuario. Esto ha dificultado la incorporación del capital indispensable para darle a la Cooperativa una organización de tipo empresarial, única forma en que su operación puede ser eficiente. De ahí que las cooperativas agropecuarias que más han logrado crecer y consolidarse son aquellas donde los afiliados son grandes, medianos y pequeños productores, ya que los primeros están en capacidad de aportar recursos propios y financieros que no poseen los últimos.

3. Las cooperativas agrarias se han especializado, en su mayoría, en la comercialización, y aquí tropiezan con

todos los riesgos inherentes a esta actividad. La falta de una planeación, debido principalmente a la deficiente formación del personal directivo, ha hecho que muchas cooperativas agropecuarias se constituyan para producir y mercadear un producto, sin haber realizado previamente un estudio del mercado. Esa misma falta de planeación ha llevado a improvisar los presupuestos necesarios para la operación proyectada, lo que conduce a la iliquidez, que es la antesala de la quiebra.

4. Falta de una concepción clara sobre la Cooperativa como Empresa, lo que hace predominar la creencia generalizada de que la cooperativa es una forma de asociación que debe ampararse en el paternalismo del Estado, y recibir auxilios del presupuesto público más que aportes de sus afiliados. Esto lleva también a desnaturalizar el sentido de la propiedad de la cooperativa en la mente de sus afiliados, quienes creen que su obligación termina con la entrega del aporte, y por lo tanto, son indiferentes ante las necesidades de recapitalización que la gestión empresarial suele requerir periódicamente.

5. Crisis de la credibilidad en el cooperativismo rural como solución a los problemas de producción y comercialización en zonas de economía campesina. Se

conocen más los fracasos que los éxitos de las cooperativas agropecuarias, y esto hace que los organismos de crédito y las empresas agroindustriales y comerciales de los centros urbanos de consumo demuestren desgano para apoyar a estas cooperativas, ya sea con el crédito, los contratos de suministro o las simples relaciones comerciales.

6. La falta de una política agropecuaria ha sido también una de las fallas que han entorpecido la operación de las cooperativas rurales. El mayor perjuicio de las políticas desfavorables para el campo afecta en primer término a los pequeños agricultores, y son ellos, precisamente, los mayores afiliados a las cooperativas agropecuarias.

7. La limitación de los objetivos de las cooperativas rurales al simple mercadeo de los productos primarios, sin comprender que muchos de éstos requieren una fase de transformación agro-industrial. Se ha demostrado que el valor promedio de los alimentos de origen agropecuario en su estado primario, esto es, en la puerta de la finca, apenas representa una sexta parte del valor total de tales alimentos en manos del consumidor final. Desde luego, el trayecto comprendido desde la finca al último

distribuidor, envuelve actividades intermedias como la clasificación por calidades y tamaños, el empaque, la seguridad sanitaria de los alimentos, la asepsia de los mismos, las preparaciones para restarles perecibilidad, todo lo cual conduce a motivar las decisiones de compra del consumidor.

8. La incapacidad de gestión. Obviamente, muchas de las falencias anotadas anteriormente en el cooperativismo rural del país, tienen su origen en la incapacidad de gestión. Se ha generalizado la creencia equívoca de que los administradores de las cooperativas deben ser escogidos entre sus propios asociados, y para ello se pregona la necesidad de impartir la "educación cooperativa" como el único método para capacitar a sus administradores. Eso está bien, y debe asegurarse de que efectivamente se haga. Pero también debe hacerse una clara distinción cuando se trata de cooperativas constituidas por empresarios agrícolas, y cuando se constituyen cooperativas de campesinos. En el primer caso, bien pueden los administradores ser seleccionados dentro del grupo de afiliados. Pero en el segundo caso los administradores deben ser personas idóneas y calificadas de acuerdo con los objetivos de cada cooperativa agropecuaria. Es posible que más tarde, cuando la educación cooperativa

haya capacitado a muchos asociados, puedan éstos designar entre ellos a los administradores. El esquema empresarial que deben asimilar las cooperativas rurales tiene su primer soporte en la calificación del personal directivo.

9. La atomización de las cooperativas en el área rural constituye otra de las causas del debilitamiento del cooperativismo agropecuario, puesto que se hace difícil la formación de grandes volúmenes de producción, que permitan garantizar una oferta suficiente y estable a los mercados de consumo. Paralela a esta debilidad se halla la inadecuada localización de muchas cooperativas que pretenden asociar a cultivadores de un producto para el cual la tierra utilizada carece de la aptitud agrológica requerida. Del mismo modo, la localización puede ser inconveniente cuando no se dispone de un acceso fácil a las instituciones de crédito, a los distribuidores de insumos y equipos, a la mano de obra adiestrada, a la asistencia técnica de profesionales del agro; y otras limitaciones similares.

10. La deficiencia del sistema vial del país es otra causa del marchitamiento del cooperativismo agropecuario. Las políticas en materia de troncales se

han orientado hacia la interconexión de los grandes polos urbanos, y de éstos hacia los puertos marítimos. Las carreteras, a su vez, se han trazado para articular algunas regiones con las troncales. pero no ha habido un criterio de integración geográfica de la producción, la distribución y el consumo de los bienes agropecuarios. Prueba de ello es que la carretera a los Llanos Orientales -que deberían constituir la despensa agropecuaria más importante para el centro del país- todavía se halla en construcción.

La falta de vías públicas le abre un espacio a los especuladores motorizados, quienes van de parcela en parcela adquiriendo los productos a los precios que ellos mismos imponen. Si se trata de comprarle a la cooperativa que ha asociado a los pequeños cultivadores, la compra de los productos a aquélla sufre la misma depredación.

11. La falta de organismos distribuidores integrados a las cooperativas en los mercados obliga a las primeras a caer en las llamadas Corporaciones de Abastos, las cadenas de supermercados o los grandes intermediarios que abastecen a los pequeños y medianos distribuidores ubicados en las plazas de mercado y en las tiendas de barrio.

Con la mejor buena fe, quienes han apoyado desde el gobierno la constitución de las Centrales de Abasto, cometieron el genocidio agrícola más cruel de nuestra crónica campesina. Porque allí, desde el amanecer, los especuladores reunidos y organizados hacen un acuerdo de precios para hurtarle a los cultivadores sus esfuerzos y los recursos económicos invertidos en las siembras.

Algunas cadenas de supermercados también han sido, en muchos casos, los responsables del raquitismo del cooperativismo rural. La designación de un único proveedor ante quien tienen que rendirse los cultivadores que desean venderles sus productos; las devoluciones arbitrarias por supuesta mala calidad o falta de tamaño, color, sabor, etc; el pago demorado hasta más de noventa días, y otras prácticas perversas de comercio, terminan arrastrando a la quiebra a las cooperativas rurales que acuden a estos túneles de distribución. Por eso la Ley 160 de 1994 estableció las sociedades comerciales financiadas y articuladas a las cooperativas de los beneficiarios de la reforma agraria. Son estas sociedades comerciales las que se encargarán, en los centros urbanos, de distribuir los productos suministrados por las cooperativas amparadas por la misma ley.

12. La falta de energía eléctrica disponible o adecuada para operaciones complementarias de la producción ha afectado también el desarrollo del cooperativismo agropecuario. Quizás el más grave limitante de los procesos agroindustriales de transformación de ciertos productos primarios, ha sido la forma desacertada e irresponsable como se ha acometido la electrificación rural en el país. Esta se ha manejado con el criterio de alumbrado doméstico, hasta el punto de que en casi todas las zonas rurales el campesino no puede conectar un motor de más de un caballo de fuerza porque las redes eléctricas no fueron diseñadas para una carga mayor. Pero además de esa deficiencia, las Electrificadoras de los departamentos, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá y demás empresas oficiales que prestan el servicio en las áreas rurales, decidieron que éstas no necesitan del número suficiente de técnicos para reparar los daños causantes de interrupciones del servicio, las cuales a veces llegan a más de quince días o un mes. Resulta increíble por eso que en un país donde los gobiernos pregonan la "modernización" del agro, el campesino no pueda reemplazar la gallina clueca por una incubadora eléctrica para multiplicar sus aves; ni pueda reemplazar la mula por un motor para mover el trapiche; ni pueda llevar el agua a su vivienda por una motobomba en lugar de un recipiente en sus espaldas o en

el lomo del burro; ni pueda instalar una picadora de pasto movida en lugar de sus brazos por un motor eléctrico, etc. etc.

Todo lo anterior impide la formación de modernos productores agrícolas, y si éstos no existen tampoco pueden existir las cooperativas eficientes que los asocien para tratar de ponerle rentabilidad a sus aventuras agropecuarias.

13. La inseguridad rural y la violencia han frustrado también la constitución y funcionamiento de las cooperativas agropecuarias. La repartición del territorio nacional entre la guerrilla y el Estado colombiano ha impedido que en las regiones donde domina la subversión puedan funcionar cooperativas agropecuarias. Porque esas zonas son calificadas por los intermediarios financieros como de " alto riesgo " y por lo tanto, allí no conceden créditos a los campesinos. Tampoco puede llegar el transporte automotor por temor al atraco; ni los profesionales especializados en la asistencia técnica nacionales y extranjeros se atreven a arriesgarse a la extorsión y al secuestro; en fin, estas cooperativas ubicadas en las zonas donde impera la violencia no pueden desarrollar sus objetivos, y terminan en la falencia. Muchos de estos casos pueden mencionarse,

por ejemplo, en Urabá, donde algunos ensayos de cooperativas de fruticultores fracasaron desde el comienzo.

14. La falta de una orientación y preparación para cultivar productos con posibilidades de exportación ha determinado que muchas cooperativas agropecuarias no puedan colocar excedentes después de satisfacer la demanda local. Conocida la escasa elasticidad de la demanda de alimentos en nuestro país, la producción y comercialización de productos agropecuarios conllevan el riesgo de arruinar a los cultivadores cuando la expansión de la producción no es absorbida por el mercado doméstico. De ahí que las cooperativas de productores agrícolas deben disponer de una eficaz y oportuna asesoría sobre las posibilidades de extender la comercialización de los productos al mercado externo. No hay duda, pues, que esta falta de asistencia y preparación sobre comercio internacional ha sido también una causa limitante del cooperativismo rural.

15. Los bajos volúmenes de insumos que adquieren en el mercado las cooperativas agrícolas que asocian a los pequeños productores constituyen una desventaja frente a

la agricultura empresarial, ya que tales cooperativas carecen de capacidad de negociación de precios y fletes, lo cual genera mayores costos de producción y comercialización. La integración de cooperativas que operan en los mismos renglones con el fin de neutralizar estos efectos nocivos, generalmente no es posible por la falta de una información especializada sobre el cooperativismo agropecuario. La Fundación para la Educación y el Desarrollo Cooperativo -Fundecoop- está tratando de subsanar esta deficiencia.

CAPITULO V

BASES PARA LA COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

En los capítulos anteriores hemos analizado las condiciones del cooperativismo rural en nuestro país para concluir en la identificación de las principales causas que han determinado el escaso o desigual desarrollo de estas cooperativas agropecuarias. Tales causas deben ser tenidas en cuenta para evitar que las cooperativas de los beneficiarios de la reforma agraria sufran las mismas frustraciones. No puede equivocarse el Incora bajo la Ley 160 de 1994 en la planeación del programa cooperativo diseñado por la citada norma. El gobierno actual se propone adquirir un millón de hectáreas durante su período para ser entregadas a setenta mil familias. Pero el compromiso no consiste simplemente en repartir esas hectáreas, sino en asegurar a las familias beneficiarias el ingreso suficiente para mejorar la calidad de sus

vidas. Surge entonces el interrogante sobre cuáles deben ser los bienes que deben producir estas setenta mil familias para lograr el mejoramiento de su ingreso y la generación de excedentes que les permitan ahorrar y capitalizar.

A tratar de buscar una respuesta para este interrogante se dedican las reflexiones siguientes.

- **UNA ESTRATEGIA PARA LAS COOPERATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA**

Quedó ya señalado que el Artículo 94 de la Ley 160 de 1994 dispuso el otorgamiento de un subsidio a los beneficiarios de la reforma agraria para pagar los aportes iniciales a las cooperativas modeladas por la misma ley. Este subsidio no podrá ser inferior al 5% ni superior al 10% del valor del subsidio para la adquisición de tierras.

Esta concesión le asigna al Incora la facultad de condicionar la constitución y la operación de estas cooperativas según determinados objetivos, sin caer, desde luego, en el paternalismo que es una de las causas del fracaso de la mayoría de las cooperativas auspiciadas anteriormente por la Reforma Agraria. Veamos cuáles deben

ser estos objetivos:

1. Lo primero: comercialización

A pesar de que el artículo 94 de la Ley 160 de 1994 atribuye a las cooperativas de la reforma agraria varios objetivos, no hay duda de que el primero y mas importante es el que se refiere a la comercialización. Esto resulta obvio, puesto que si las cooperativas tienen éxito en la comercialización de los productos de los beneficiarios de la reforma agraria, éstos podrán dedicarse a producir, y así obtendrán los ingresos adecuados. Pero si las cooperativas fracasan en la comercialización, los campesinos también fracasarán en la producción, y se repetirá el deplorable balance que hoy registran las tierras adjudicadas por el Incora en cuanto a su utilización. Recordemos que solo el diez por ciento de esas tierras está hoy en cultivos.

2. No se debe producir sino lo que se puede vender

Debe ocurrir un cambio radical de mentalidad en los gestores de la Reforma Agraria, admitiendo, sin reticencias, que en Colombia el problema de los productores agropecuarios no es producir, sino vender. De ahí que el diseño del plan de cooperativas debe partir de

todo aquello que sea conducente a capacitarlas en la comercialización. Pero como no se puede exigir a las cooperativas que comercialicen lo que no se vende, hay que empezar entonces por inducir a los nuevos propietarios del millón de hectáreas a que produzcan tan solo aquello que disponga de un mercado real y presente. Para definir los renglones de la producción agropecuaria que tienen un mercado actual, deben tenerse en cuenta previamente las características de la producción que pueden generar los beneficiarios de la reforma agraria.

3. Características de los beneficiarios de la reforma agraria.

Cualquiera que sea la calificación que la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos confieran a los beneficiarios de la reforma agraria, una característica común a aquellos consiste en ser, por lo menos en la primera etapa, pequeños propietarios. La propiedad de la tierra obtenida bajo los sistemas de la reforma agraria está delimitada por la Unidad Agrícola Familiar, la cual, aunque de diferente tamaño en las distintas zonas del país, será siempre una extensión pequeña. Entonces hay que definir qué tipo de producción en nuestro país puede darse en cabidas limitadas, donde la rentabilidad debe buscarse en

la productividad, -y no en la extensión- de la respectiva explotación agropecuaria.

Lo anterior no excluye, desde luego, que mediante una integración no legal pero sí económica de los UAF, puedan darse explotaciones de agricultura o ganadería comerciales. Esa etapa se analizará posteriormente, pero por ahora consideremos que las setenta mil familias comenzarán a explotar el millón de hectáreas cada una dentro de sus linderos respectivos. Se trata entonces de una explotación que tendrá dos características especiales, así: la primera, que debe hacerse en pequeñas cabidas y la segunda, que los cultivadores son pequeños productores. La identificación de las modalidades de la producción de los beneficiarios de la reforma agraria debe contraerse entonces a estas dos condiciones. Esta concepción tiene el mérito de descartar las proyecciones irreales de la producción de los beneficiarios de la reforma agraria hacia objetivos que solo pueden darse en grandes extensiones explotadas por cultivadores favorecidos por una alta capacidad de inversión.

- **QUE Y DONDE PRODUCIR PARA VENDER**

La planeación de este tipo de producción exige las

siguientes previsiones, tratándose de los beneficiarios de la reforma agraria:

a. **La selección de las tierras**

El artículo 7o. de la Ley 160 de 1994 liberó al Incora de la obligación de adelantar la reforma agraria en zonas del territorio nacional previamente señaladas por la Junta Directiva, según lo había ordenado la ley 30 de 1988. De acuerdo con la Ley 160 de 1994, "los programas de reforma agraria y desarrollo rural campesino se adelantarán en todo el territorio nacional ..." Pero si el Incora ya no tiene la obligación de zonificar geográficamente la reforma agraria, sí debe zonificarla para los objetivos de la producción y la comercialización. Solo así puede cumplirse la finalidad de la Ley 160 de 1994 consistente en el mejoramiento del ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

Ahora bien: este concepto de zonificar por producción y comercialización armoniza con la modalidad de la reforma agraria por "programas", según el artículo ya citado de la Ley 160 de 1994. Se deduce entonces que el Incora debe programar la incorporación de tierras al proceso reformista con el criterio de seleccionar aquellas que sean aptas para determinados renglones de la producción,

ligada ésta indisolublemente a sus realidades -no perspectivas- de comercialización tanto en el mercado nacional como el internacional.

b. Los renglones de la producción

El orden lógico para aplicar este análisis debe comprender, como primera fase, la identificación de los renglones de producción que ya tienen aseguradas tanto la producción como su comercialización. La segunda fase consiste en definir dónde se pueden producir y vender los bienes que hayan sido previamente seleccionados. En consecuencia, los programas de la reforma agraria deben ajustarse estrictamente a esta selección.

Para ello debe el Incora abolir la tendencia tradicional de comprar tierras donde más barato las ofrezcan; y desde luego, quedan excluidas aquellas adquisiciones impulsadas por el favoritismo político o las presiones de grupos conflictivos.

Comencemos, pues, por tratar de definir qué pueden producir los beneficiarios de la reforma agraria con la seguridad de que los productos puedan ser vendidos en el mercado interno y el externo. Para ello, trataremos

separadamente los principales renglones de la producción adecuados para estos campesinos, así: a) La producción de frutas y vegetales frescos y procesados; b) La producción de leche y carne vacuna; c) La explotación de especies menores y d) La agricultura comercial.

CAPITULO VI

PRINCIPALES RENGLONES DE PRODUCCION EN LA REFORMA AGRARIA

1. LA PRODUCCION DE FRUTAS Y VEGETALES FRESCOS Y PROCESADOS

Este tipo de producción es, en primera instancia, la más adecuada para explotaciones de pequeñas extensiones con incorporación del trabajo familiar, lo que caracteriza a las tierras utilizadas por la reforma agraria. Pero no se trata de producir cualquier fruta o vegetal, sino exclusivamente aquellas que se están comercializando hoy por hoy en el país y cuya exportación ya se ha experimentado. Lo anterior es imprescindible, pues se presume que el millón de hectáreas que se incorporarán al proceso de la reforma agraria van a cambiar su producción tradicional, o simplemente, van a entrar a producir, si actualmente están ociosas o subutilizadas. Por lo tanto, es fácil deducir que el ingreso a la producción organizada de este millón de hectáreas genera nuevos flujos a los mercados nacionales, los cuales seguramente

se traducirán en baja de precios con la consiguiente pérdida de rentabilidad de los productores, cuando no su ruina total.

La exportación de frutas y vegetales frescos y procesados cuenta ya en el país con valiosas experiencias, estudios, créditos y orientaciones definidas. Además, las tendencias predominantes en los mercados internacionales están favoreciendo la negociación de estos renglones producidos en el país. Estas tendencias pueden resumirse así:

1. En los principales países consumidores de frutas y vegetales se está configurando un envejecimiento de la población. En Alemania, por ejemplo, la expectativa de vida se ha elevado a un promedio entre 70 y 75 años; la generación de 30 años disminuye y se amplía el grupo de personas mayores de setenta años, quienes acentúan su preferencia por consumir productos naturales. En Estados Unidos la expectativa de vida ha alcanzado un promedio de 76 años, y se espera que la población con menos de 15 años de edad disminuirá del 21.6% de la población hasta el 18.1% entre el año 1991 y el año 2.010. En el Japón la expectativa de vida es actualmente de 75 a 80 años y se estima que para el año 2.000 más del 16% de la población será mayor de 65 años.

Este proceso de envejecimiento de la población en países caracterizados por un alto ingreso per-cápita está favoreciendo el consumo de frutas y productos vegetales, cuya producción completa a veces no existe, en tales países, o si existe siempre es insuficiente, lo que impone las importaciones de faltantes. El consumidor de avanzada edad tiene un mayor interés por una vida saludable y por lo tanto, prefiere una alimentación sana, compuesta especialmente por frutas y vegetales. Por otra parte, estos consumidores están en capacidad de viajar y conocer alimentos nuevos, por lo cual las frutas y vegetales de otros países -incluidos los tropicales como Colombia- ya no resultan extraños.

2. Los grupos étnicos que conviven en los países desarrollados están familiarizados con las frutas y vegetales de sus regiones de origen, especialmente Asia, Africa y América Latina.

3. En la zona templada los países productores de ciertas frutas y vegetales interrumpen su producción en la estación invernal. Esta circunstancia le abre mercados a los productos originarios de otros países que, como Colombia, pueden sostener producciones a lo largo de todo el año. Estos productos, llamados de contra-estación, presentan para nuestro país evidentes ventajas

comparativas.

4. La política de apertura económica adelantada a partir de 1990 eliminó la cláusula de reserva de carga que favorecía a la Flota Mercante Grancolombiana en el transporte marítimo, y ha permitido una mayor oferta de transporte aéreo, todo lo cual redunda en una disminución de costos que puede mejorar la competitividad del país.

La Corporación Colombiana Internacional ha seleccionado en su "Análisis Internacional del sector hortifrutícola para Colombia" las frutas y vegetales frescos y procesados que tienen capacidad de exportación. Estos productos se han clasificado en tres categorías a saber:

1. Productos de corto plazo:

Son aquellos que se están exportando y que cuentan con investigación y tecnología disponibles, lo que permite asegurar su exportación en un plazo inferior a dos años, a partir de la fecha de la siembra. Estos productos son los siguientes:

- Bananito, conocido en algunas regiones como Bocadillo o Manzano. Se produce en las zonas cafeteras, o sea en climas medios. Su exportación soporta las mismas

restricciones en materia de cuotas del banano, pero este alimento ha tenido aceptación en los mercados de Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido y Canadá. Su demanda es consistente en el mercado nacional.

- Mango: Se está produciendo en Cundinamarca (1.658 has); Sucre (927 has); Bolívar (831 has); Atlántico (85 has) y otros (3.529 has). Su producción óptima está en el rango de 0 a 500 sobre el nivel del mar bajo climas cálidos con mucha luminosidad. Su exportación ha tenido problemas fitosanitarios en Estados Unidos y Japón debido a la mosca del Mediterráneo, pero estas trabas ya se están solucionando. Se exporta también a Alemania, Francia, Reino Unido, Canadá y Holanda.

- Melón: Se cultiva principalmente en los departamentos del Magdalena, Bolívar, Atlántico y Cesar, o sea en climas cálidos comprendidos entre 23° y 30°C. Se exporta a Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, Canadá y Holanda.

- Papaya: Su producción está extendida en regiones con climas comprendidos entre 22° y 32°C bajo alturas sobre el nivel del mar entre 0 y 1.000 mts. La variedad Hawaiana es la que más se cultiva para la exportación. Los países compradores son Estados Unidos, Alemania,

Francia, Reino Unido, Canadá y Holanda.

- Tangelo: Este es un híbrido entre mandarina y toronja, que cuenta con un amplio consumo nacional. Se cultiva especialmente en los valles interandinos y la zona cafetera. Se exporta principalmente a Canadá.

- Fresa: Se cultiva en regiones con temperatura media anual entre los 15° y 20°C, no inferior a los 5° y 6°C bajo cero; y una temperatura máxima de 35°C sobre cero. La altura debe estar entre 100 y 700 metros sobre el nivel del mar. Las variedades que se cultivan en nuestro país han sido adaptadas al clima frío, entre 1.900 y 2.500 metros sobre el nivel del mar. Los países compradores son Alemania, Francia, Reino Unido y Holanda.

- Pimentón: Se produce en zonas con temperatura de 18° y 23°C como promedio. El consumo de este producto es tradicional en Colombia, por lo tanto, su venta en el mercado nacional está asegurada, quedando los excedentes para exportación. Se exporta a Estados Unidos, Alemania, Canadá y Holanda.

- Uchuva: Por ser originaria de los Andes Suramericanos, esta fruta constituye una novedad en los mercados externos. Se cultiva en Antioquia, Cundinamarca, Boyacá

y Quindío bajo temperaturas entre 8° a 17°C con alturas sobre el nivel del mar entre 2.000 y 3.000 metros. Se exporta a Alemania, Francia, Reino Unido y Canadá.

- Piña: Se cultiva en Santander, Valle del Cauca, Cauca y Viejo Caldas bajo temperaturas de 24° a 28°C. Se exporta a Alemania, Japón y Francia.

- Espárragos: Se producen en Cauca, Risaralda, Quindío y Cundinamarca, principalmente en zonas con una altura de 1.600 a 2.200 metros sobre el nivel del mar y temperaturas entre 10° y 30°C. Se exporta a Estados Unidos, Japón, Canadá y Holanda.

Los diez productos anteriores deben constituir la prioridad entre los cultivos de frutas y vegetales que se recomienden a los beneficiarios de la reforma agraria. Para cada uno de estos productos se han anotado las áreas geográficas, la temperatura y la altura sobre el nivel del mar con el fin de que sirvan de guía en la programación de los cultivos en las zonas de reforma agraria. Se trata, además de cultivos tradicionales que tienen un amplio consumo nacional, lo que deben acreditar todos los cultivos dependientes de la reforma agraria. Esta circunstancia garantiza la comercialización del producto mientras se organiza la

infraestructura de exportación.

2. Productos de mediano plazo

Estos productos no registran exportaciones actualmente consolidadas, por lo cual un aumento de producción que sature el mercado doméstico resultaría en baja de precios y deterioro del ingreso de los campesinos. Por lo tanto, no son recomendables como cultivos exclusivos para los beneficiarios de la reforma agraria, pero sí deben tenerse en cuenta para aquellos cultivadores que deseen dedicar fracciones de las UAF a estos renglones. Se calcula que la exportación de estos productos estará organizada en un plazo de dos a cinco años.

Los productos de mediano plazo son los siguientes:

- Melaza
- Guayaba
- Palmitos
- Gengibre
- Okra (candia o ají de turco)
- Pitahaya
- Guisantes
- Habichuelas

3. Productos de largo plazo

Estos productos son los siguientes:

- Nuez de marañón
- Coco
- Carambola

Estos productos, además de que su primera cosecha se recoge después de los primeros tres a cinco años, carecen del apoyo investigativo suficiente y sus posibilidades de exportación no han sido debidamente evaluadas. Por lo tanto, deben descartarse por el momento del inventario de cultivos adecuados para los beneficiarios de la reforma agraria.

- **JUGOS Y ALIMENTOS PROCESADOS**

Las frutas y vegetales que se enumeraron anteriormente dentro del grupo de productos a corto plazo son susceptibles de transformarse en jugos, pulpas, compotas, alimentos enlatados y otras formas procesadas. De este modo, el valor agregado constituye un factor de mejoramiento de los precios y por lo tanto, del ingreso de los beneficiarios de la reforma agraria. Por eso serán analizadas posteriormente las posibilidades de la

agroindustria rural aplicada a los cultivos de estos campesinos.

- **LA PRODUCCION DE LECHE Y CARNE VACUNA**

Como ya se anotó, el 60% de las tierras hasta ahora adjudicadas por el Incora están utilizadas en ganadería, Puede pensarse, entonces, que una parte de las setenta mil familias que recibirán el millón de hectáreas, se dedicarán a la explotación pecuaria. Por eso resulta conveniente definir unos parámetros dentro de los cuales la ganadería pueda ser una empresa rentable para los beneficiarios de la reforma agraria. Estos parámetros son los siguientes:

1. Como ya se expresó con respecto a las frutas y vegetales, solo debe producirse lo que actualmente tiene mercado. Tratándose del ganado, la explotación puede presentar tres modalidades: la producción de leche con razas especializadas; la producción de carne, y la producción mixta de carne y leche mediante el ganado de doble propósito.

2. Teniendo en cuenta que las UAF son extensiones pequeñas o medianas, la explotación del ganado solo puede ser de tipo intensivo.

3. Las cooperativas deben organizarse para recoger la leche producida en las UAF, adaptarla para el consumo directo y/o elaborar productos lácteos mediante el montaje de plantas adecuadas. En el caso de la carne, las cooperativas pueden prestar el servicio de matanza, preparar la carne para su venta en los centros de consumo y aprovechar los sub-productos en modernos mataderos. La función de las cooperativas consistiría en aportar a los productos de la ganadería un valor agregado, pues es bastante improbable que vendiendo leche cruda y ganado en pie los beneficiarios de la reforma agraria obtengan ingresos satisfactorios.

- LA EXPLOTACION INTENSIVA DE LA GANADERIA

La explotación intensiva de la ganadería requiere conocimientos y recursos económicos que no siempre están al alcance de los campesinos. Por eso sería necesario organizar cursos de capacitación y destinar una línea de crédito a largo plazo para este objetivo. La explotación intensiva presenta los siguientes requerimientos:

a. Deben construirse establos para suplementar la alimentación obtenida por los animales en pastoreo con concentrados o forrajes de contenido

proteínico.

b. Debe disponerse de energía eléctrica para la utilización de la cerca eléctrica, único sistema que permite un aprovechamiento eficiente de los pastos.

c. Debe aplicarse un plan completo de vacunación y desparasitaciones, para lo cual se deben instalar bretes adecuados, además de bañaderos.

d. La UAF debe contar con áreas para la siembra de pastos de corte, preferiblemente con riego. En el caso de que éste no sea disponible, la provisión de alimentos para los veranos obliga a utilizar silos o equipos para henificar los pastos.

e. Si se quiere avanzar en el mejoramiento de la calidad del ganado, la inseminación artificial se hace necesaria, a pesar de que implique sobrecostos adicionales. Esta práctica resulta además muy conveniente, pues los beneficiarios de la reforma agraria que decidan explotar la ganadería deben comenzar con vacas criollas adaptadas a la respectiva región. Luego pueden mejorar la calidad de las crías progresivamente mediante el uso de reproductores de selección. Si estos beneficiarios se

inician en la ganadería con reses de razas europeas, tienen el riesgo de fracasar debido a la inadaptación de estos vacunos a las condiciones de nutrición y manejo característicos del medio colombiano.

f. Los pastos de corte y los de pradera deben recibir fertilizaciones periódicas para acelerar su crecimiento y su rápida recuperación después de cada aprovechamiento.

g. Deben hacerse dos ordeños al día, y en el caso de que la leche extraída por la tarde no sea recolectada, se requiere un equipo de enfriamiento para conservarla hasta la mañana siguiente.

Las condiciones anteriormente citadas resultan indispensables para que la explotación ganadera pueda rendir utilidades a los beneficiarios de la reforma agraria. De lo contrario se caería en una simple actividad de subsistencia. Porque la ganadería extensiva en pequeñas superficies no es negocio; es una manera acaso divertida de arruinarse.

- **LA EXPLOTACION DE ESPECIES MENORES**

Las especies menores más explotadas en el país son la porcicultura, la avicultura y la piscicultura. El

hecho de que estas explotaciones solamente son rentables con grandes volúmenes de producción, no permite recomendarlas a los beneficiarios de la reforma agraria.

La porcicultura requiere altas inversiones en instalaciones apropiadas para los cerdos. Además, la alimentación exclusivamente con alimentos concentrados de marca, generalmente arroja pérdidas, puesto que el precio de aquellos se eleva más aceleradamente que los precios de la carne porcina en un período determinado. La explotación porcina, en consecuencia, solo puede ser rentable en grandes volúmenes para absorber el encarecimiento continuo de la alimentación, a menos que ésta se provea con productos o subproductos originados en la propia finca.

La avicultura dejó de ser negocio en Colombia para los pequeños productores. El mercado de huevos y pollos está controlado por un fuerte oligopolio que acapara, vende o revende toda la producción. La utilidad en este caso no se hace en la unidad, sino en el volumen, y ello no sería posible para los beneficiarios de la reforma agraria. No es recomendable, pues, la explotación avícola para aquellos.

La piscicultura cuenta en el país con buena experiencia y avanzada tecnología. Existe una amplia oferta comercial de alevinos, alimentos especializados, y equipos necesarios. Sin embargo, no se cuenta con una organización de ventas en los centros urbanos. El expendio de los pescados se hace a través de supermercados, los cuales encarecen los precios, haciéndolos accesibles tan solo para una minoría elitista de consumidores. Tampoco esta línea es aconsejable para los beneficiarios de la reforma agraria, aunque en pequeña escala puede ser útil para complementar la alimentación familiar.

- **LOS PRODUCTOS DE LA AGRICULTURA COMERCIAL**

Los renglones de la agricultura comercial están abiertos para los beneficiarios de la reforma agraria. Sin embargo, vale la pena plantear las siguientes salvedades:

a. Debe tenerse en cuenta que la agricultura comercial requiere extensiones que generalmente exceden la cabida de las UAF, pues se trata de una explotación que exige insumos costosos, maquinaria agrícola, organización de mercadeo, etapas agroindustriales y otros factores que demandan una alta densidad de capital. Además, la

producción debe alcanzar grandes volúmenes para aprovechar las economías de escala.

b. La agricultura comercial está localizada en regiones especializadas para ello, en las cuales se ha creado una infraestructura de servicios requeridos por este tipo de explotación, como talleres de reparación y mantenimiento de maquinaria agrícola; oferta de transporte de carga permanente; mano de obra adiestrada; disponibilidad de profesionales del agro; suministro de insumos, etc.

c. La agricultura comercial requiere una red de información especializada sobre los mercados interno y externo, ya que necesariamente tiene que proyectarse hacia el comercio exterior. Para ello necesita conexiones en los grandes mercados del mundo, donde la competencia de los países desarrollados está al acecho de las oportunidades de venta que se presentan en otros países.

Las condiciones anteriormente mencionadas aparentemente resultan inaccesibles para los beneficiarios de la reforma agraria. Ciertamente, si se deja a estos cultivadores la libre opción de trabajar en la agricultura comercial, sin que antes se hayan adoptado

las previsiones necesarias, el fracaso será casi seguro. Pero pueden tener pleno éxito si se toman las previsiones siguientes:

a. El inconveniente de la limitación del área de las UAF puede ser subsanado si se propicia la integración de las parcelas en unidades de tamaño adecuado para el solo efecto de la producción. Esta integración debe ser una de las funciones de las cooperativas de los beneficiarios de la reforma agraria. Lograda esta integración para producir, los campesinos tendrían evidentes ventajas sobre los empresarios rurales para lograr óptimos resultados, como son la residencia en el propio cultivo; la vigilancia directa para que las aplicaciones de agroquímicos se hagan correctamente, sin desperdicios ni sustracciones; la incorporación de la propia mano de obra familiar, la cual es más eficiente que la mano de obra contratada, etc.

El uso de la maquinaria agrícola y los servicios para su mantenimiento es otra de las funciones de las cooperativas. Así lo reza el artículo 94 de la Ley 160 de 1994 al señalar, entre los objetivos de estas cooperativas, el de "la prestación de asistencia técnica y servicios de maquinaria agrícola". En cuanto a la disponibilidad de información sobre los mercados, las

cooperativas tienen que efectuar convenios con las organizaciones gremiales o empresas especializadas que han organizado estos servicios.

En conclusión, los beneficiarios de la reforma agraria pueden participar en los diversos renglones de la agricultura comercial, siempre que se les garanticen las previsiones antes mencionadas. Pero si éstas no se adoptan, debe admitirse sin ambages que este tipo de explotación agraria no es conveniente para estos campesinos, porque simplemente se les estaría arrastrando al fracaso, como ha venido ocurriendo con tantos adjudicatarios del Incora.

- **LA SITUACION DE LA PRODUCCION AGRICOLA**

Si la producción a cargo de los empresarios rurales presentara hoy por hoy excedentes, podría decirse también que la participación en este tipo de cultivos sería aleatoria para los beneficiarios del Incora. Pero lejos de ser expansiva, la producción agrícola comercial es declinante, y esto debe revisarse seriamente si se quiere inducir a los campesinos de la reforma agraria a incursionar en este tipo de cultivos.

Los principales renglones de la llamada agricultura

comercial se dividen en dos franjas, así:

Cultivos transitorios	**Cultivos permanentes**
Algodón	Banano de exportación
Tabaco rubio	Plátano
Cebada	Caña azucarera y panelera
Trigo	Palma
Ajonjolí	Cacao
Arroz	Tabaco negro
Maíz	Coco
Sorgo	Fique
Soya	Frutales
Papa	Flores
Fríjol	
Maní	

La mayoría de estos cultivos presentó disminuciones en cuanto a la producción, la superficie cultivada y los rendimientos, si se compara el año 1994 con 1993, como se demuestra en el siguiente cuadro:

CULTIVOS		REDUCCION EN LA PRODUCCION	COMPORTAMIENTO DE LA SUPERFICIE COSECHADA		COMPORTAMIENTO DE LOS RENDIMIENTOS
1. TRANSITORIOS					
	Fibra	(28.2 %)		Fibra	11.7 %
Algodón	Semilla	(27.5 %)	(35.7 %)	Semilla	12.8 %
Tabaco rubio		(46.9 %)	(46.1 %)		(1.5 %)
Cebada		(39.6 %)	(34.3 %)		(8.1 %)
Trigo		(8.3 %)	(7.8 %)		(0.6 %)
Ajonjolí		(10.3 %)	(8.4 %)		(2.1 %)
2. PERMANENTES					
Banano de exportación		(2.8 %)	4.4 %		(7.0 %)
Plátano		(11.3 %)	(3.5 %)		(8.0 %)
Caña panelera		(17.5 %)	(4.0 %)		(14.0 %)
Arracacha		(5.1 %)	(10.5 %)		6.0 %
Yuca		(13.8 %)	(11.4 %)		(2.8 %)
Cacao		(2.1 %)	(10.1 %)		(8.9 %)
Tabaco negro		(16.1 %)	(21.8 %)		7.2 %

(Elaborado por la SAC)

Las cifras anteriores demuestran que la tendencia de los cultivos principales del país es decreciente. Esto hace necesario que se analicen las principales causas de la crisis agrícola, pues no sería sensato introducir a los campesinos a estos cultivos para que se empobrezcan más.

Siendo la reforma agraria una política del gobierno, y tratándose de causas de la depresión agraria que pueden ser modificadas o neutralizadas por el mismo gobierno, debe éste decidirse a erradicar dichas causas para garantizar un ingreso justo a las setenta mil familias propietarias del millón de hectáreas que serán incorporadas a la reforma agraria en el presente cuatrienio.

CAPITULO VII

LA AGROINDUSTRIA RURAL

Se entiende la agroindustria rural como la integración de los procesos agrícola e industrial para la producción de alimentos procesados y materias primas de origen agropecuario. En este sentido la agroindustria es el último eslabón en la cadena alimentaria, ya que transforma los alimentos primarios en productos aptos para el consumidor final.

La agroindustria se inicia en Colombia a principios de este siglo, cuando aparecen la molinería de arroz, trigo, y café, la elaboración de pastas alimenticias y bebidas, y la producción de azúcar. Las barreras proteccionistas implantadas a partir de 1931 y la política de sustitución de importaciones crearon un clima favorable para la instalación de nuevas plantas agroindustriales, principalmente en los renglones de confites, galletas, chocolates, aceites y grasas. Más tarde, la Segunda

Guerra Mundial dificulta la obtención de las materias primas en el mercado internacional, lo que obliga a la agroindustria a comprarlas en el país. El capital extranjero se interesa en Colombia como tradicional proveedor de productos y materias primas de origen agropecuario, y constituye nuevas agroindustrias en los ramos de avena procesada, alimentos balanceados para animales, frutas y conservas enlatadas, productos lácteos, chocolatería y dulcería, productos cárnicos y pesqueros, grasas y aceites vegetales y otras.

A pesar de este importante desarrollo agroindustrial, esta actividad no ha adquirido identidad propia, y está sometida, al igual que todas las industrias fabriles y manufactureras, a la misma normatividad. De otro lado, no ha estado en el ánimo de los gestores de la agroindustria el ánimo de integración y cooperación con los productores agropecuarios. Por el contrario, se ha registrado una agria confrontación de intereses entre los agroindustriales y los agricultores, hasta el punto de que los gobiernos han tenido que intervenir en los conflictos entre ambos sectores, no siempre con la voluntad de defender a la parte más débil, que es, por supuesto, el productor rural.

- LA INSOLIDARIDAD DE LA AGRO-INDUSTRIA

Esta falta de solidaridad entre la agroindustria y la producción agrícola impulsó al Estado a imponerle a la primera la obligación de adquirir la segunda. En efecto, la Ley 90 de 1948 estableció en su artículo 24 lo siguiente:

> "**Artículo 24.** El gobierno podrá cuando lo juzgue necesario, fijar precios suficientemente remunerativos para productos agrícolas y materias primas de producción nacional utilizables por la industria colombiana, a fin de fomentar la producción hasta llenar las necesidades del consumo nacional, y en forma que permita establecer un nivel equitativo de salarios para los trabajadores . Para lograr este fomento, el gobierno podrá fijar cuotas de absorción obligatoria de las materias primas de producción nacional, y condicionar el otorgamiento de licencias de importación a la elaboración de convenios con los interesados, referentes a la compra de tales materias primas".

- LOS CONVENIOS DE ABSORCION DE LA PRODUCCION

El Ministro de Agricultura, doctor Antonio Hernández

Gamarra, ha tenido el acierto de aplicar la política consagrada en esta norma legal mediante la celebración de convenios entre algunas agroindustrias del sector de grasas y alimentos para animales y los productores agrícolas.

La breve descripción del desarrollo de la agroindustria en Colombia, y su insolidaridad con los productores agropecuarios, nos indica claramente que los últimos tienen la obligación de organizar sus propios esquemas agroindustriales. Ningunos más indicados para hacerlo que los beneficiarios de la reforma agraria a través de sus cooperativas. Para ello disponen de ventajas que no tienen otros productores agrarios, como los subsidios del Estado para la compra de tierras y para cubrir los aportes iniciales a las cooperativas; las líneas de crédito para producción también subsidiadas y sobre todo, una fuerza potencial de presión que será formidable si saben utilizarla. Los propietarios de los millones de hectáreas que se incorporen a la Reforma Agraria durante su vigencia, pueden conformar, si tienen conciencia de integración y solidaridad, la fuerza de opinión más poderosa de Colombia, ante la cual el Estado y la sociedad no podrán negarse a resolver sus peticiones y satisfacer sus necesidades.

- LA PROYECCION AGROINDUSTRIAL DE LAS COOPERATIVAS

Las cooperativas de los beneficiarios de la reforma agraria deben iniciar las operaciones de mercadeo y comercialización como actividades prioritarias, pero deben también adoptar desde el principio una proyección agroindustrial. En este aspecto, el gobierno actual, y los sucesivos, tienen la responsabilidad de crear las condiciones necesarias para que ese objetivo sea realizable a corto y mediano plazo. No se debe esperar a que las setenta mil familias que serán propietarias del millón de hectáreas se resignen a entregar a las cooperativas sus productos primarios, sin aspirar a que éstos incrementen sus precios y mejoren su posición en los mercados a través de un proceso agroindustrial. Hay que sembrarles, desde el primer momento, esa aspiración con la categoría de una necesidad vital.

- LA AGROINDUSTRIA COMO MOTOR DEL DESARROLLO RURAL

El desarrollo de la agroindustria rural debe concebirse desde las distintas vertientes de confluencia al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos. Estas vertientes son las siguientes:

a. La agroindustria valoriza los precios de los

productos primarios mediante el aporte de un valor agregado. El ingreso de los productores del sector primario será entonces más remunerativo.

b. La agroindustria crea oportunidades de empleo y puede absorber la oferta de brazos cesantes a medida que avanza el proceso de mecanización de las labores del campo.

c. La agroindustria opera a modo de escuela de aprendizaje para sus empleados, quienes serán más tarde los organizadores de nuevas empresas.

d. La agroindustria impulsa los niveles de productividad en el sector primario, por cuanto exige requisitos de sanidad vegetal y pecuaria; impone patrones de calidad para la recepción de los productos; y obliga a la planeación de las cosechas para asegurar una oferta suficiente de productos o materias primas.

e. La agroindustria rural, mediante su ubicación en las zonas campesinas, atrae a los proveedores de elementos y servicios complementarios, favoreciendo así la expansión del comercio local. Este poder multiplicador de empleos indirectos se refleja también en las áreas de producción, donde los recolectores, los técnicos en reparación de maquinaria; los transportadores, y otros trabajadores,

son necesitados en cantidad creciente.

Las anteriores incidencias de la agroindustria sobre el desarrollo rural están demostrando la importancia de inducir a las cooperativas de los beneficiarios de la reforma agraria hacia la organización de estos procesos de transformación de los productos primarios. Esta fue, como ya vimos, la meta de las cooperativas de Estados Unidos que inicialmente agruparon a los productores y se dedicaron a la comercialización. Hoy por hoy esas cooperativas, con el apoyo constante y eficaz del Estado, son empresas agroindustriales con poder de negociación en materia de precios ante los grandes conglomerados de proveedores y distribuidores.

- CONDICIONES PARA LA EXPANSION AGROINDUSTRIAL

Sin entrar a considerar las condiciones generales que necesita la industria para su instalación y crecimiento, veamos a continuación cuáles son las condiciones específicas que se requieren para impulsar la agroindustria rural:

a. Organizar la asistencia técnica no solo para los procesos agroindustriales -cuyos modelos son más o menos convencionales -, sino para capacitar en materia de

gestión empresarial a su personal directivo. Para esta asistencia técnica no requiere el Incora el montaje de una unidad especializada dentro de su organización administrativa. El cuarto subsistema sobre " Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos ", contenido en el literal c) del artículo 4o. de la ley 160 de 1994, involucra en este programa a Corpoica, al ICA, las Corporaciones de Asistencia Técnica e Investigación Agropecuaria, las Umatas y las entidades privadas reconocidas por el gobierno que desarrollen estas actividades. Estas entidades están obligadas por mandato legal a prestar éste servicio de asistencia técnica en casos como la organización de agroindustrias rurales. Además, el Fondo de Fomento Hortifrutícola, creado por la Ley 118 de 1994, puede celebrar convenios con el Incora para realizar proyectos tecnológicos en estas materias.

Por otra parte, la reforma agraria diseñada por la Ley 160 de 1994 dispone de un apoyo excepcional para los objetivos de asistencia técnica, investigación tecnológica y su transferencia a los campesinos. Se trata del numeral 21 del artículo 12, el cual establece, como una de las funciones del Incora, la de "Autorizar la adjudicación de tierras en favor de los profesionales y

expertos de las ciencias agropecuarias que demuestren que sus ingresos provienen principalmente de las actividades propias de la respectiva profesión". Estos profesionales y expertos se obligan " a prestar asistencia técnica gratuita durante cinco (5) años a los parceleros socios de las cooperativas que se constituyan dentro de la parcelación respectiva ...". Como estos profesionales tendrán que trabajar en la misma explotación agropecuaria que adelanten los parceleros, la eficiencia aplicada en sus propias actividades tendrá un efecto de demostración para los campesinos. Es presumible que éstos puedan asimilar aquella asistencia técnica por percepción directa con mayor provecho que si se les dispensa a través de cartillas, conferencias o días de campo.

Tratándose de la asesoría para proyectos agroindustriales, la presencia de estos profesionales y expertos del agro en las propias zonas de la reforma agraria puede significar un aporte invaluable de conocimientos y experiencias. Lo importante es que en la dotación de tierras para ellos se excluya el favoritismo político, de tal modo que puedan ser seleccionados únicamente con base en sus capacidades y especialidades relacionadas con los objetivos de los distintos programas de reforma agraria.

b. Reconocer la prioridad en la construcción de vías públicas en las zonas donde se instalen plantas agroindustriales, con el criterio de facilitar una vertebración eficiente entre los polos de producción, los centros urbanos de consumo y los puertos marítimos.

c. Extender la electrificación rural a los sitios donde se instalen las plantas agroindustriales y en los casos en que aquélla ya exista, compeler a las empresas electrificadoras a que asuman la responsabilidad sobre la eficiencia y la continuidad del servicio. La Superintendencia Nacional de Servicios Domiciliarios debe sancionar y destituir a los gerentes de esas empresas que vienen faltando a sus deberes en lo referente a la energía rural, tal como se desprende de la ley 142 de 1994.

Con respecto a la carestía de las tarifas de energía eléctrica en el área rural, el gobierno debe hacer cumplir el artículo 8o. de la Ley 101 de 1993, cuyo texto es el siguiente:

"**Artículo 8:** La Comisión de Regulación Energética establecerá subsidios preferenciales de energía eléctrica para los productores del sector agropecuario y pesquero".

La citada Comisión se ha negado a cumplir este mandato legal, con el apoyo del Ministro de Minas y Energía, doctor Jorge Eduardo Cock, quien alega que la Ley 143 de 1994 derogó el artículo 8o. de la Ley 101 de 1993, lo que no es exacto en términos jurídicos.

d. Hacer operantes las líneas de crédito creadas por la Ley 101 de 1993, las cuales pueden ser aprovechadas por la agroindustria rural. Hoy por hoy estas líneas de crédito no son expeditas. En el caso del Incentivo a la Capitalización Rural, las Circulares Reglamentarias VCC-009 y 0016 de 1994 de Finagro han dificultado la obtención de este valioso apoyo a la inversión en el campo. Aún más, estas circulares han violado la Ley 101 de 1993 por haber reservado a los intermediarios financieros la tramitación y calificación de las solicitudes para este incentivo. El artículo 24 de la citada ley reconoce también esta función a las cooperativas. Debería el Ministerio de Agricultura ordenar la modificación de estas disposiciones arbitrarias de Finagro contra las cooperativas agropecuarias.

El artículo 13 de la Ley 101 de 1993 estableció una línea especial de redescuento en Finagro para la "organización y operación de las cooperativas agrícolas y pesqueras".

Este crédito tampoco ha operado por falta de reglamentación.

Las fuentes de financiamiento anteriormente mencionadas son necesarias para la operación de las cooperativas de los beneficiarios de la reforma agraria, especialmente para aquéllas que se ocupen en procesos agroindustriales.

e. La selección de tierras adecuadas

El Incora debe utilizar el procedimiento de la "Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios", regulado por el Capítulo V de la Ley 160 de 1994, para tratar de seleccionar aquellas tierras que, dentro de una región determinada, reúnan condiciones para la agroindustria rural, como son la aptitud para cultivos que merezcan procesos agroindustriales, las facilidades de transporte, la disponibilidad de energía eléctrica y de aguas, etc. El procedimiento mencionado permite interesar a los propietarios -por conducto de las inmobiliarias rurales amparadas por la citada ley-, en la venta de esas tierras a los campesinos calificados como beneficiarios de la reforma agraria, sin los trámites engorrosos de la adquisición de tierras directamente por el Incora. La negociación voluntaria permite a la Reforma Agraria y al campesino una mayor flexibilidad para la

escogencia de las tierras más adecuadas para desarrollar los propósitos de la reforma agraria.

Si se llega a la conclusión de que es conveniente inducir a un grupo de campesinos beneficiarios de la reforma agraria a sembrar mango, por ejemplo, el Incora debe localizar el programa en una zona donde pueda operar una planta agroindustrial para transformar esta fruta en jugos, pulpa o compotas, con el fin de aumentar sus precios con un valor agregado. Del mismo modo, si se decide que otro grupo debe explotar la ganadería de leche, además de escoger aquellas tierras aptas para la explotación pecuaria, se debe preferir la zona donde pueda instalarse una planta de pasteurización y elaboración de productos lácteos.

Los ejemplos anteriores se han expuesto para señalar que la decisión de incorporar tierras a la reforma agraria debe involucrar tres conceptos indivisibles: a) que la tierra sea apta para la explotación determinada; b) que disponga de una infraestructura de vías y de servicios básicos; y c) que la región respectiva permita la operación de una instalación agroindustrial.

CAPITULO VIII

LAS SOCIEDADES COMERCIALES DE LA REFORMA AGRARIA

El artículo 95 de la Ley 160 de 1994 establece que "las Cooperativas celebrarán contratos de suministro con las sociedades comerciales que se establezcan para la compra y comercialización preferencial de la producción agropecuaria de los adjudicatarios del Incora".

Estas sociedades podrán tener como aportantes de su capital a las cooperativas, para lo cual éstas deberán destinar no menos del 10% de sus ingresos netos en cada anualidad.

El mismo artículo 95 de la citada ley faculta al Fondo Emprender para realizar aportes de capital a las mencionadas sociedades comerciales.

El primer estímulo que la Ley 160 de 1994 consagró para

los inversionistas en estas sociedades comerciales es la seguridad del financiamiento del capital social. Pero, desde luego, esto no será suficiente, y de ahí que el Incora, en la reglamentación del Capítulo XVIII de la mencionada ley, debe fijar algunas pautas para la operación de estas sociedades. Estas pautas se sugieren a continuación, así:

1. El contrato de suministro con las cooperativas

Para que este contrato sea atractivo, debe asegurarse previamente una producción estable en las UAF para ser comercializada por las cooperativas. Cualquier interrupción en la entrega de los productos por las cooperativas, se constituye en un factor de desestabilización de estas empresas comercializadoras. Además, el suministro debe comprender una variedad de productos, con una presentación escrupulosa en cuanto a sanidad, empaques adecuados, tamaños y colores apetecidos por los consumidores. Estas labores de preparación y selección de los productos competen a la respectiva Cooperativa.

2. Los precios de los productos

Los precios de los productos que las Cooperativa vendan a

las sociedades comerciales deben ser afectados por el descuento para distribuidor mayorista, con un criterio de competencia frente a las empresas de mercadeo convencionales. Si los campesinos de la reforma agraria son apoyados debidamente con las garantías que la Ley 160/94 les concede, ellos estarán en capacidad de vender sus productos a precios inferiores a los de la agricultura empresarial. En primer término, porque los beneficiarios de la reforma agraria no tienen que cargar a sus costos el valor del arriendo de la tierra, como les ocurre a muchos agricultores en el país. Tampoco tienen que inmovilizar el capital representado en la inversión aplicada a la adquisición de la tierra. Esto conlleva un sobrecosto para la producción cuando dicha inversión no ha sido realizada con recursos propios. El crédito de producción que se otorga a los beneficiarios de la reforma agraria está subsidiado. Por otra parte, la incorporación del trabajo de la familia es menos costosa que la contratación de personal para la faena agropecuaria.

Las condiciones anteriores deben tenerse en cuenta con el fin de crear un estímulo adicional para la constitución de las sociedades comerciales. En efecto, si un inversionista sabe que puede expender productos agropecuarios de buena calidad, variedad garantizada, y

precios inferiores a los que ofrece la competencia tradicional, seguramente no vacilará en vincularse a las sociedades comerciales ya mencionadas.

3. La participación de los productos de las cooperativas en el volumen de ventas.

Como ya se vió, el artículo 95 de la Ley 160/94 habla de la comercialización "preferencial" de la producción agropecuaria de los adjudicatarios del Incora. El reglamento debe establecer qué porcentaje mínimo deben representar las ventas de los productos de las cooperativas en las ventas totales del establecimiento.
Es obvio que no puede dejarse al arbitrio de los administradores de las sociedades comerciales la interpretación y aplicación del término "preferencial".
Del mismo modo, debe reglamentarse el pago de los suministros de las cooperativas por parte de las citadas sociedades. En los casos en que se concedan plazos para las cancelaciones, debe establecerse una escala de descuentos por pronto pago y una tarifa de intereses moratorios por pagos diferidos. Las devoluciones de los productos entregados por las cooperativas no deben ser admitidas.

Es conveniente que el contrato de suministro contenga el

derecho de las cooperativas para fijar los precios al público de los productos. Si esto no se hace, se corre el riesgo de que, por un afán especulativo o por simple apetito de ganancias, la sociedad comercial establezca precios de venta que no sean competitivos.

4. El término del contrato de suministro

La estabilidad de la compra de los productos de las cooperativas por las sociedades comerciales constituye un requisito esencial para que los campesinos se comprometan a producir con constancia y entusiasmo. Por eso el término de estos contratos no debería ser inferior a cinco años prorrogables.

El reglamento debe contemplar qué tipo de contraprestaciones o indemnizaciones debe reconocer la sociedad comercial a las cooperativas en caso de liquidación de la primera, por causas ajenas al desarrollo del contrato de suministro.

5. La responsabilidad de las cooperativas

Al lado del contrato de suministro, debe tenerse en cuenta que las cooperativas son accionistas de las sociedades comerciales. Esta condición obliga a que la

responsabilidad de las cooperativas como accionistas debe ser limitada, pues en caso de quiebra de la sociedad comercial aquellas no deben sufrir ningún desmedro patrimonial. Por eso en la reglamentación de las relaciones de las cooperativas con las sociedades comerciales debe exigirse que éstas se configuren como sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada, únicamente. De este modo las cooperativas estarían expuestas a perder, en caso de quiebra de las sociedades, solamente el valor de sus aportes. Pero debe advertirse que las cooperativas, como accionistas de las sociedades comerciales, participan en su administración, por lo tanto están en capacidad de supervigilar y decidir las operaciones de la sociedad comercial en orden a prevenir las causas probables de una quiebra.

6. El capital mínimo de las sociedades comerciales

El reglamento debe fijar una relación entre el aporte de capital pagado por los socios y el componente financiado con créditos. Para el primero se debe establecer una cuantía mínima, la cual debe ser aportada por los socios distintos a las cooperativas.

7. La condición de los socios

No parece fácil interesar a comerciantes de alimentos ya avezados en el negocio para que promuevan y constituyan esta clase de sociedades comerciales. La sola vinculación contractual a cooperativas de la reforma agraria despierta en aquéllos la desconfianza, dado el descrédito que rodea a las cooperativas creadas y fracasadas en el pasado. Por eso deben buscarse personas que conozcan esos fracasos pero también sean conscientes de que las cooperativas agropecuarias bien administradas constituyen una avanzada del desarrollo rural. Esas personas no pueden ser otras que los profesionales del agro.

La reestructuración de algunas entidades oficiales del sector agropecuario redujo las plantas de personal, dejando cesantes a muchos profesionales con vasta experiencia en el manejo administrativo y capacidad académica comprobada. Estos profesionales deben ser invitados a participar en la constitución de las empresas comerciales de la Reforma Agraria. Con el fin de ofrecerles un estímulo para esta participación, bastaría reconocerles ciertas prelaciones en el otorgamiento de los créditos establecidos para la inversión en empresas de comercialización agropecuaria, de acuerdo con la Ley 101 de 1993. Entre estos profesionales deben contarse los

egresados de Facultades de Ciencias Agropecuarias, quienes constituyen un recurso humano hoy por hoy sub-utilizado por falta de oportunidades de trabajo.

Las anteriores propuestas para la reglamentación de las sociedades comerciales establecidas por la Ley 160/94 procuran evitar que aquéllas se constituyan sin un ordenamiento funcional que garantice el cumplimiento de sus objetivos legales.

CAPITULO IX

LA POLITICA MACROECONOMICA Y LA COMERCIALIZACION EN LA REFORMA AGRARIA

No puede desvincularse la política macroeconómica de los objetivos de la reforma agraria. Si estos objetivos confluyen a "mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina", según el artículo 1o. de la Ley 160 de 1994, toda política económica con un sesgo antirural causará la frustración de aquellas finalidades legales. Es lo que ha venido ocurriendo en el país en los últimos años.

Hay que rectificar la errónea creencia según la cual si se otorgan ciertas compensaciones a los pequeños productores en tierras, créditos y subsidios, se puede reemplazar la agricultura empresarial. El desarrollo rural es un todo indivisible compuesto por pequeños, medianos y grandes productores; cuando se afecta a una de sus partes se daña al conjunto. Precisamente quienes más

vulnerables son a las políticas nocivas para el agro se hallan entre los llamados " pequeños productores ". Porque los medianos o los grandes suelen tener reservas de capital, o simplemente, realizan sus activos agrarios y se ocupan en otras actividades. Pero el pequeño productor está sembrado en la tierra como las mismas plantas que cultiva. De allí no puede moverse, a menos que se decida a emigrar a las ciudades para allí volver a sembrarse, como un vegetal marchito, en los tugurios miserables.

Por eso debe admitirse que si no se erradican de la política macroeconómica las causas que han provocado la crisis del campo, la sola reforma agraria no podrá mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos. Por el contrario, la sola propiedad de una parcela puede arrastrar al campesino beneficiario de la Reforma Agraria hacia condiciones de pobreza peores que las que lo agobiaron como simple jornalero.

Limitado este estudio a la comercialización de los productos de los campesinos favorecidos por la reforma agraria, trataremos de identificar aquellas situaciones creadas por la política económica, que pueden afectar los términos de dicha comercialización. Estas situaciones se relacionan con dos elementos principales, así: el

primero, con los costos de producción de la actividad agraria, debido a que éstos influyen en la competitividad de los precios de los productos, haciendo más o menos rentable la comercialización de los últimos. El segundo elemento se refiere a los rendimientos de la producción y su comercialización.

I. LA POLITICA ECONOMICA Y LOS COSTOS DE PRODUCCION

Toda política macroeconómica debe tener como uno de sus principales fundamentos la intervención sobre los costos de la producción agropecuaria. Porque estos costos determinan los precios de los alimentos, los cuales constituyen el componente más sensible del costo de vida. Este, a su vez, tiene un peso suficiente para inclinar la economía hacia la estabilidad monetaria o la inflación.

Los factores de encarecimiento de los costos agropecuarios que más han perturbado la economía rural en los últimos años, pueden enunciarse así:

- El precio de las tierras se ha elevado por encima de la capacidad de producción y rentabilidad de aquéllas. La motivación para la compra de tierras rurales, hasta hace veinte años, dependió de dos objetivos principales: a) la

previsión por resguardar el valor real de la inversión ante la devaluación y la inflación; y b) el interés por los rendimientos de la producción agropecuaria.

A partir de los primeros años de la década de los setenta estas motivaciones han venido desapareciendo, para ser sustituídas por otras. En primer lugar, porque los procesos inflacionarios han registrado unas tasas que, aunque no son moderadas, tampoco pueden considerarse explosivas. También las devaluaciones abruptas fueron reemplazadas por el sistema "gota a gota" del Decreto 444 de 1967. Hoy por hoy, ya no se habla en Colombia de devaluación sino de revaluación.

En cuanto a la segunda motivación para la compra de tierras, los rendimientos de la explotación agropecuaria han dejado de ser atractivos para convertirse en simplemente negativos. (Ver cuadro página 68).

Las dos motivaciones para la adquisición de tierras que acabamos de mencionar regularizaron la demanda hasta el punto de que los precios registraban un incremento normal, acoplado al comportamiento de los precios para los demás bienes. Pero al desaparecer estas causas, entraron a motivar la decisión de compra de tierras dos nuevas demandas a cual más catastróficas: la

primera, la compra de tierras para lavar los dólares provenientes del narcotráfico; y la segunda, la reducción de la frontera agrícola por el dominio expansivo de la guerrilla.

El narcotraficante ha disparado el precio de las tierras porque su interés no es económico; se trata simplemente de satisfacer un prurito de ostentación mediante la compra de las mejores tierras, las cuales tiene que sobrepagarlas, porque generalmente sus propietarios no han decidido venderlas. Además, la compra de tierras se presta para disfrazar el enriquecimiento ilícito, puesto que en las escrituras se puede reflejar un precio varias veces inferior al valor real de la transacción.

La guerrilla ha sido también la responsable de la sobrevaluación de las tierras explotables en Colombia, ya que donde impone su orgía de sangre y destrucción tienen que desaparecer los propietarios rurales. Quienes generalmente tienen una vocación campesina se sienten obligados a volver a comprar tierras en aquellas zonas donde la subversión permite todavía trabajar. Y esas zonas son cada vez más restringidas, por lo cual, ante la menor disponibilidad de tierras, la demanda eleva los precios.

Esta situación parece inmodificable hasta ahora en nuestro país. Pero para efectos de la reforma agraria, la Ley 160 de 1994 contiene un sistema que puede permitir adquirir tierras sin el sobreprecio causado por el narcotráfico y la guerrilla. En efecto, el procedimiento de la negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios, regulado por el Capítulo V de la citada ley, permite neutralizar en gran parte el sobreprecio artificial que hoy por hoy encarece a la propiedad rústica. Este procedimiento incorpora las sociedades inmobiliarias rurales, las cuales están delineadas en el inciso tercero del artículo 28 de la citada ley en los siguientes términos:

> "Las sociedades inmobiliarias rurales legalmente constituídas, podrán ofrecer en venta a los campesinos o al Instituto los predios que hayan recibido para tal fin por parte de sus propietarios, los cuales deberán ajustarse a los requisitos o exigencias mínimas que aquel hubiere establecido..."

Como puede verse, las inmobiliarias rurales canalizarán las ofertas de tierras y las demandas de los campesinos interesados, suscitando una puja entre unos y otros que puede eliminar en gran parte el exceso de los precios.

Porque siempre habrá más vendedores que compradores, puesto que el número de propietarios oferentes no está restringido, como sí lo están los campesinos, limitados por la cantidad de hectáreas que el Incora decida incorporar a la reforma agraria en una zona determinada, así como por la disponibilidad de recursos del Instituto en un momento dado.

Es ésta, pues, la herramienta más eficaz que puede utilizar el Incora para la incorporación de tierras a precios razonables. Debe tenerse en cuenta que esta finalidad no la obtendrá el Incora a través de los procedimientos de adquisición de tierras y expropiación, en los cuales el oferente o el expropiado es un solo propietario; el precio no está regulado por la oferta y la demanda, sino por avalúos mas o menos rígidos; y la actuación administrativa para adquirir o expropiar puede ser entrabada por litigios demorados y costosos.

2. <u>El recargo del impuesto predial</u>

El impuesto predial se ha convertido en otro duro impacto sobre los costos de producción agrícola. Las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990 establecieron un procedimiento igual para determinar los avalúos catastrales de los predios urbanos y los predios rurales. Con base en estas leyes,

los municipios llevados por una voracidad fiscal incontenible, elevaron las tarifas del impuesto predial en la misma cuantía para unos y otros. De este modo, la parcela que un campesino cultiva para obtener ingresos de subsistencia, quedó pagando un impuesto predial igual al que paga el lote de una finca de recreo. Esto es injusto, y por eso la Ley 101 de 1993, en su artículo 9o., corrige este exabrupto fiscal, así:

" Artículo 9o. Cuando las normas municipales sobre el uso de la tierra no permitan aprovechamientos diferentes de los agropecuarios, los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otras similares.

PARAGRAFO: Para el ajuste anual de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias dentro de los porcentajes mínimo y máximo previstos en el artículo 8o. de la Ley 44 de 1990, el gobierno deberá aplicar el índice de precios al productor agropecuario, cuando su

incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor ".

Las normas arriba transcritas corrigen los excesos del impuesto predial sobre las tierras dedicadas a la explotación agropecuaria. Pero, infortunadamente, estas disposiciones no se han cumplido, por las siguientes razones: la primera, porque el gobierno no ha reglamentado el sistema de avalúos catastrales en el área rural establecido en el artículo 9o. de la Ley 101 de 1993 ya citada. La segunda: porque para los efectos del ajuste anual de los avalúos catastrales rurales, el gobierno ha confundido el índice de precios del productor agropecuario -IPP- con el índice de precios al productor mencionado en el parágrafo del artículo 9o. de la citada ley. El primero equivale al promedio de los precios a los cuales el productor agropecuario vende sus productos; el segundo representa el promedio de los precios a los cuales el productor rural compra sus insumos. Generalmente este último es inferior al primero, y por eso fue acogido por la Ley 101 de 1993. Se hace necesario, pues, que en esta materia el Gobierno aplique el índice de precios al productor agropecuario, con el fin de moderar el impacto del ajuste anual de los avalúos sobre la economía campesina.

En síntesis, si el gobierno se decide a reglametar y aplicar la Ley 101 de 1993 en sus normas ya citadas, el recargo del impuesto predial sobre los costos de producción en el área rural puede reducirse a límites equitativos.

3. El encarecimiento de los insumos.

Otro de los factores de encarecimiento de los costos de la producción agropecuaria es la tendencia al encarecimiento permanente de los insumos. Pero aquí también tiene la reforma agraria el instrumento adecuado para influir sobre los precios de la mayor parte de los insumos, mediante su negociación y distribución por las cooperativas. Estas no solo podrán agregar pedidos para conformar un volumen de compras suficiente para la obtención de descuentos, sino que estarán exentas del ánimo especulativo que encarece los precios en ciertos sectores del comercio.

4. El costo de la energía eléctrica es otra carga onerosa que golpea a la economía campesina. Sin embargo, ya vimos que el gobierno también puede eliminar este sobrecosto mediante la aplicación del artículo 8o. de la Ley 101 de 1993.

5. La carga financiera de los créditos también afecta los costos de la producción del campesino, porque tampoco se ha aplicado debidamente el artículo 12 de la Ley 101 de 1993, el cual ordena que el Estado "subsidiará el crédito para pequeños productores". Este subsidio debe fijarse en función de la rentabilidad de la producción campesina, en lugar de referirlo a la tasas del crédito ordinario o a los recursos de Finagro. Como lo primero no se aplica, las tasas del crédito de producción para los campesinos son hoy por hoy incompatibles con el rendimiento de la explotación de sus tierras. Aquí también la solución está dependiendo de la voluntad del gobierno.

II. LA POLITICA ECONOMICA Y LOS RENDIMIENTOS DE LA COMERCIALIZACION

La comercialización de los productos de los beneficiarios de la reforma agraria tiene que ver con el grado de protección que la política económica garantice a los pequeños productores. Hemos visto ya que éstos no pueden abarcar toda la gama de productos de la agricultura comercial. Por razón de la limitada extensión de las UAF; por la débil capacidad de inversión de los campesinos; por la escasa gestión empresarial, la producción de los beneficiarios de la reforma agraria tienen que

concentrarse en unos pocos renglones. Los rendimientos en la comercialización de los productos dependerán entonces de su mayor o menor competitividad en el mercado interno y en el externo. Para medir esa competitividad hay que enfrentarla, por lo tanto, a los productos de la agricultura comercial y a los bienes del comercio internacional. En el primer caso, hemos visto ya las ventajas comparativas que tendrían los beneficiarios de la reforma agraria para competir con los productos de la agricultura tradicional. Veamos ahora en qué posición pueden quedar frente a los productos de los agricultores extranjeros.

- La apertura y la producción agraria

Se ha planteado por algunos convencidos de la apertura económica la necesidad de la confrontación de la producción agraria nacional con la extranjera en el mercado doméstico, como una estrategia para lograr la eficiencia de los productores colombianos. Se endilga a su presunta ineficiencia de aquellos la débil posibilidad de competir en el comercio internacional con los productos originados en los países desarrollados.

Este planteamiento nos lleva a distinguir entre eficiencia y competitividad. La primera consiste en el

óptimo aprovechamiento de los factores de la producción, como son el capital, la tierra y el trabajo. La competitividad en el mercado internacional radica en la ventaja derivada de la comparación entre los precios allí vigentes en un momento dado. Como los precios de los productos agropecuarios están deformados en el mercado externo por los subsidios otorgados por los países desarrollados, la competencia entonces es entre subsidios y no entre precios.

Desde luego, en esa confrontación los precios colombianos tienen que resultar arrasados, porque aquí no se dan aquellos subsidios.

Pero eso no quiere decir que nuestros campesinos y empresarios rurales no sean eficientes. Por el contrario, en términos de productividad, la producción nacional registra promedios superiores a los promedios mundiales en algodón, arroz, ajonjolí, tabaco y soya. Los niveles de productividad más altos del mundo los presenta Colombia en café, banano, azúcar, cacao y flores. Desde luego, en aquellos productos que son propios de la zona templada, como el trigo y la cebada, nuestros promedios son inferiores por la ubicación geográfica de Colombia en la zona tropical.

- La Constitución de 1991 y la producción agraria

Las consideraciones anteriores llevan a la conclusión de que la eficiencia de la producción de los beneficiarios de la reforma agraria no puede buscarse a través de su exposición a la competencia de la producción de los agricultores extranjeros en el mercado nacional. Por el contrario, el gobierno debe garantizar a la producción de los beneficiarios de la reforma agraria una inequívoca protección. Pero como en la oferta nacional de los productos agropecuarios no es posible desagregar los que se originan en la reforma agraria y los que ofrece la agricultura empresarial, esa protección tiene que ser general para toda la producción agropecuaria. Y es que así lo ordena la Constitución Política de 1991. En efecto, el artículo 65 de la Carta dice así:

> " **Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales ..."

La norma anterior encierra todo un marco de política agropecuaria, dentro del cual la producción de alimentos debe gozar, no de una protección cualquiera sometida a la

depredación de los países desarrollados en el mercado nacional, sino a una protección especial, lo que quiere decir, propia, adecuada a las características de la producción nacional. Y una de esas características consiste en que el precio de nuestros productos agropecuarios no son subsidiados por el Estado, y por lo tanto, no pueden competir con los mismos productos subsidiados en el mercado internacional.

- Las importaciones de productos y materia primas agropecuarias.

El anterior mandato constitucional aparece hoy por hoy maltrecho y descuartizado entre la maraña de importaciones de productos agropecuarios en los últimos cuatro años. Por ejemplo, durante el período 1990 a 1994, estas importaciones aumentaron en un 241%, al pasar de 876.800 toneladas en el primer año a 2.991.788 en el segundo. De un producto que suele ser cultivado por pequeños productores como el maíz, se importaron en 1990 26.206 toneladas y en 1994 éstas ascendieron a 1.002.681 toneladas, con un aumento del 3.726% en solo cuatro años. Frente a esta avalancha de maíz subsidiado por los países desarrollados pueden los beneficiarios de la reforma agraria cultivar maíz? Este ejemplo podría repetirse en casi todos los productos que en Colombia generalmente son

cultivados por pequeños productores.

En consecuencia, debe decirse sin vacilaciones que, mientras el gobierno no cumpla la Constitución en lo que ordena la protección especial para la producción de bienes de origen agropecuario, inducir a los pequeños productores de la Reforma Agraria a producir esos alimentos no pasará de ser una trampa mortal.

Febrero de 1995

REFERENCIAS

"Análisis Internacional del Sector Hortifrutícola para Colombia". Corporación Colombiana Internacional. Departamento Nacional de Planeación.

"Retos y oportunidades para las Cooperativas con su creciente orientación de mercado y la globalización de las economías "Randall E. Torgerson - Publicado por el IICA.

"Fundación para la Educación Cooperativa - Fundecoop -" Documentos sobre actividades y ejecución 1994.

"Las cooperativas agrarias en el nuevo modelo de desarrollo". Confederación de Cooperativas de Colombia.

"El Cooperativismo en el sector agropecuario", por Trade Promotors Ltda.

"La Industria Agroalimentaria" por Absalón Machado.

Ley 101 de 1993 sobre Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Ponencia para primer debate presentada por el Senador José Raimundo Sojo.

Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombia de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones", Ponencia para segundo debate presentada por el Senador José Raimundo Sojo.