

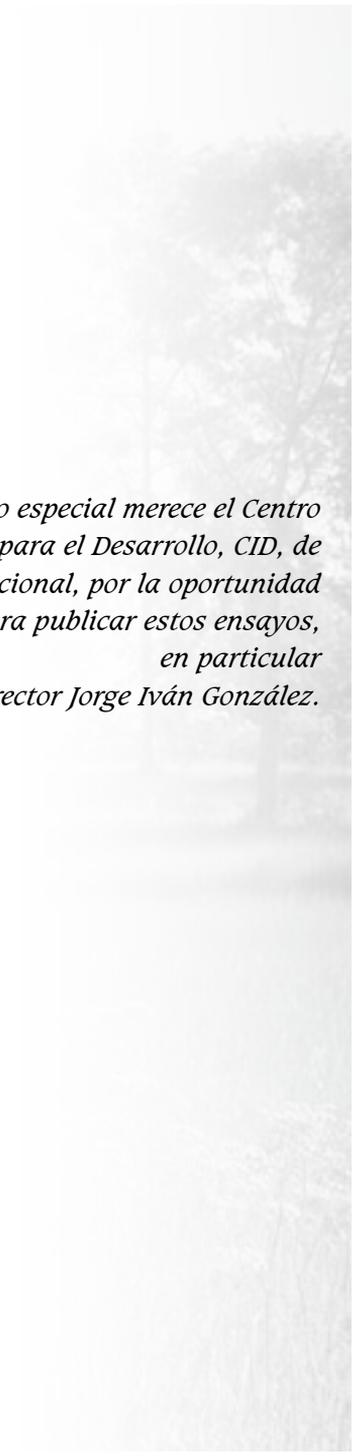
La reforma rural, una deuda social y política

Absalón Machado C.

Bogotá, febrero de 2009



Creditos



Un agradecimiento especial merece el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional, por la oportunidad que ha brindado para publicar estos ensayos, en particular a su director Jorge Iván González.

Contenido

| | Pág. |
|---|------|
| Presentación | 9 |
| 1. ESTADO Y POLÍTICA AGRARIA: LA REFORMA AGRARIA..... | 15 |
| 1.1 Los antecedentes..... | 15 |
| 1.2 El contexto actual y la reforma agraria..... | 18 |
| 1.3 ¿El mercado de tierras, una alternativa a la reforma agraria?..... | 20 |
| 1.4 Papel del Estado, del mercado y de las organizaciones civiles | 23 |
| Bibliografía..... | 26 |
| 2. LA REFORMA AGRARIA, UN PACTO SOCIAL-PRODUCTIVO..... | 29 |
| Introducción | 29 |
| 2.1 Una contextualización | 29 |
| 2.2 La visión sobre la agricultura | 31 |
| 2.3 ¿Es el sector rural estratégico? | 32 |
| 2.4 Cambios en la estructura agraria | 34 |
| 2.5 La Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria | 37 |
| 2.6 La estructura agraria deseada | 39 |
| 2.7 La nueva visión de la reforma agraria | 42 |
| 3. UNA VISIÓN RENOVADA SOBRE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA | 45 |
| 3.1 El fundamento clásico de una reforma agraria | 45 |
| 3.2 El contexto de la reforma agraria..... | 49 |
| 3.3 Una estructura agroindustrial para el desarrollo rural | 52 |
| 3.4 La acción del Estado fortalece la estructura bimodal..... | 54 |
| 3.5 Una nueva visión de la reforma agraria..... | 56 |
| 3.6 Papel del Estado, del mercado y de las organizaciones civiles | 60 |
| Bibliografía..... | 64 |
| 4. ELEMENTOS PARA EL DEBATE SOBRE LA REFORMA AGRARIA Y EL MERCADO DE TIERRAS | 67 |
| 4.1 La reforma agraria | 67 |
| 4.2 El mercado de tierras | 69 |
| 4.3 Precios de la tierra | 72 |
| 4.4 Impuestos a la propiedad rural..... | 73 |



| | | |
|-----|---|-----|
| 4.5 | Ordenamiento territorial y desarrollo rural: condiciones para una reforma agraria exitosa o el funcionamiento del mercado de tierras..... | 74 |
| | Bibliografía..... | 75 |
| 5. | ALGUNOS ASPECTOS CRÍTICOS EN LA REFORMA AGRARIA..... | 77 |
| 5.1 | La selección de beneficiarios de la reforma agraria | 77 |
| 5.2 | Unidades mínimas en el sector reformado para generar núcleos mínimos de acumulación | 79 |
| 5.3 | Las fallas del mercado de tierras | 80 |
| 5.4 | La tributación sobre la propiedad rural..... | 83 |
| 5.5 | La reinención de la institucionalidad..... | 85 |
| | Bibliografía..... | 86 |
| 6. | LA OPCIÓN DE LA REFORMA RURAL..... | 87 |
| | Introducción | 87 |
| 6.2 | Las fallas del mercado y la sociedad..... | 88 |
| 6.3 | La reforma agraria en un régimen capitalista | 92 |
| 6.4 | Los resultados de la reforma redistributiva | 94 |
| 6.5 | Los modelos propuestos para solucionar el problema..... | 96 |
| 6.6 | Las justificaciones de una reforma rural..... | 99 |
| 6.7 | La reforma rural, una reforma institucional de tercera generación.. | 101 |
| 6.8 | Propuesta redistributiva rural de nueva generación | 103 |
| | Bibliografía..... | 108 |
| 7. | SÍNTESIS DE UN FRACASO Y UNA PROPUESTA..... | 109 |
| 7.1 | El fracaso de la reforma agraria redistributiva | 109 |
| 7.2 | Los cambios estructurales y el contexto..... | 110 |
| 7.3 | De la reforma agraria redistributiva a la reforma rural..... | 112 |
| 8. | TENENCIA DE TIERRAS, PROBLEMA AGRARIO Y CONFLICTO..... | 115 |
| 8.1 | El problema agrario no resuelto..... | 115 |
| 8.2 | Estructura de la propiedad rural 1960-1984..... | 117 |
| 8.3 | Evolución de la tenencia de la tierra 1984-1996..... | 120 |
| 8.4 | Índices de concentración..... | 122 |
| 8.5 | El minifundio en la estructura agraria..... | 123 |
| 8.6 | Uso actual del suelo..... | 125 |
| 8.7 | Tenencia de la tierra y desplazamiento forzado | 127 |
| | Bibliografía..... | 129 |



| | |
|--|-----|
| 9. LA CUESTIÓN RURAL, UN FANTASMA QUE NOS PERSIGUE..... | 131 |
| 9.1 Marco de referencia del problema | 131 |
| 9.2 El problema de tierras..... | 133 |
| 9.3 Concentración y conflicto de uso de las tierras | 135 |
| 9.4 El sistema agroindustrial un nuevo marco de referencia del problema agrario | 139 |
| 9.5 El tratamiento del Estado y la sociedad..... | 142 |
| 9.6 Las perspectivas futuras | 144 |
| Bibliografía..... | 146 |
| 10. FLUJO Y REFLUJO DE LAS LÍNEAS MAESTRAS DE LA POLÍTICA DE TIERRAS EN COLOMBIA: 1960-2006..... | 149 |
| Introducción | 149 |
| 10.1 La frustración del intento redistributivo: de la Ley 135 de 1961 al Pacto de Chicoral..... | 151 |
| 10.2 Freno al ímpetu reformista: el Acuerdo de Chicoral y la Ley 4 de 1973..... | 155 |
| 10.3 La congelación del proceso reformista: 1974-1988..... | 159 |
| 10.4 Reactivación temporal de la reforma agraria, antecedente del mercado de tierras: 1988-1994..... | 161 |
| 10.5 El quiebre definitivo de la reforma: el mercado de tierras..... | 164 |
| 10.6 La política de atención a los desplazados por la violencia..... | 168 |
| 10.7 De la atención humanitaria de los desplazados, a la reparación de las víctimas del conflicto interno | 176 |
| 10.8 El proyecto de ley de desarrollo rural..... | 180 |
| 11. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS..... | 185 |
| 11.1 Consideraciones generales | 185 |
| 11.2 Visión histórica de la política de tierras..... | 185 |
| 11.3 Conclusión | 187 |
| 12. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA CON LA TIERRA EN COLOMBIA?..... | 189 |
| Introducción | 189 |
| 12.1 ¿Por qué hablamos todavía de este problema?..... | 190 |
| 12.2 ¿Por qué, entonces, el conflicto por la tierra? | 191 |
| 12.3 Contextualización del conflicto sobre la tierra | 192 |
| 12.4 Hipótesis para el análisis de la relación conflicto/estructura agraria | 196 |

Un lector desprevenido observará que en los diferentes textos se reivindican los aportes del profesor y científico social Antonio García, quien en su trayectoria tuvo la oportunidad de plantear una visión de la problemática de tierras y la reforma agraria en América Latina, en su debido contexto. García sigue siendo un referente de un apreciable valor para entender la cuestión agraria.

Igualmente, en estos escritos aparece la idea de que en materia de reforma agraria no puede escaparse el tema de la organización social, la capacitación y la educación de los pobladores rurales como condiciones o claves del éxito de un cambio de esa naturaleza. Más allá está el capital social como condicionante del éxito, aspecto lamentablemente olvidado en las concepciones reformistas practicadas en Colombia: ni el mercado ni el Estado tendrán éxito si las organizaciones sociales no tienden redes de confianza y de relaciones, y establecen reglas de juego para actuar.

Otro de los aspectos sobresalientes es la evolución del concepto de reforma agraria hacia una reforma rural, que empieza a derivarse de la reforma como un pacto social-productivo entre actores estimulado por el Estado, como se plantea en el artículo de 1998, y no como una mera imposición gubernamental o política. Para algunos esa idea puede parecer ingenua, pues tratándose del poder, el prestigio y el dominio social, la clase terrateniente no está dispuesta a ceder en sus privilegios; sin embargo, en una sociedad consciente de que para avanzar en el desarrollo y alcanzar una estabilidad social y política que les permita a todos vivir en paz, las decisiones deberían ser compartidas. Lamentablemente el egoísmo, la falta de conciencia social y la disputa por el poder, no han permitido que en Colombia se abra paso un acuerdo social para resolver los problemas estructurales que mantienen al país en un subdesarrollo social y político.

El pacto social-productivo deriva rápidamente en la propuesta de una reforma rural, término propuesto hace ya una década, para sustituir el de reforma agraria. Este es, quizás, el tema central de estas lecturas. En los textos de 1998 y 1999 se sugirió una visión renovada de la reforma agraria teniendo en cuenta los cambios en los contextos y el fracaso de las políticas públicas. El término de reforma rural no puede considerarse totalmente original, ya lo había insinuado Ruth Suárez en un artículo publicado en el libro *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?*, divulgado por CEGA, el IICA, y la Editorial Tercer Mundo en 1999; lo que hemos hecho es profundizar y extender el concepto más allá de la concepción que presentó Ruth.

La reforma rural incluye la consideración del sector agropecuario –o del sector rural–, como estratégico para el desarrollo; también conlleva el cambio de la visión tradicional y sectorial sobre la agricultura, para considerar la nueva ruralidad como término más comprehensivo de la vida rural y sus articulaciones con el resto de la sociedad. El concepto conduce a la idea de un desarrollo rural integral, con una institucionalidad renovada y con cambios institucionales de tercera generación, como se señala en otro de los artículos.

Complementario a lo anterior está la idea sugerida de pasar de una estructura agraria bimodal a otra de carácter multivariado y multimodal donde caben pequeños, medianos y grandes productores, cada uno desarrollando sus capacidades y en relaciones recíprocas. Esa estructura refleja, en el fondo, la idea de la diversidad dentro de la unidad y ésta conformada por la diversidad; y, de otra parte, conduce al planteamiento de que cada región debería tener la estructura que se acomode a sus condiciones históricas, culturales, capacidades, dotación de recursos, necesidades productivas y el proyecto de vida de sus habitantes.

En varios artículos se expresa también la idea de fortalecer la mediana propiedad como el fiel de la balanza de la estructura agraria. Definitivamente Colombia requiere de una estructura agraria fundamentada en la pequeña y mediana propiedad y en la explotación de la tierra para romper el binomio latifundio-minifundio. Esta no es una idea original; en ella insistió mucho el doctor Carlos Lleras Restrepo quien percibía una clase media rural con capacidad de acumulación como proyecto político liberal que liberaría al sector rural del atraso, el conflicto y las tentaciones revolucionarias de izquierda. En realidad es imposible avanzar de manera pacífica en el campo si no se fortalecen la mediana propiedad eficiente.

Lo anterior hace parte de la discusión sobre los modelos de desarrollo para el sector rural mencionados en el documento *La opción de la reforma rural*. Afortunadamente en los medios académicos se han ido abriendo propuestas tendientes a superar el marasmo social y político producido por la desgastada discusión sobre la reforma agraria tradicional. Hoy tenemos propuestas renovadas; pero, infortunadamente, ellas están lejos de los esquemas de políticas y concepciones sobre el problema agrario del actual Gobierno, el cual niega de plano la existencia de tal problema.

Al negarlo, el Gobierno ha dejado por fuera cualquier posibilidad de discutir propuestas para resolver el problema agrario. Las esferas gubernamentales vienen promoviendo y estimulando una estructura de tipo empresarial

montada sobre megaproyectos y superpuesta a la problemática rural. Ello está conduciendo a acentuar el conflicto y a la entrega de los recursos naturales a grandes empresas y conglomerados en detrimento de los intereses de las comunidades y pobladores rurales; y, a la vez, ha causado el desplazamiento de los pobladores hacia los centros urbanos para facilitar el control social y el dominio territorial que facilita los procesos de acumulación.

Por ello, no está en el discurso público actual la consideración de una reforma rural; pero las razones para realizar una reforma agraria, o rural, no han desaparecido: las justificaciones para ese proceso no ha cambiado, aunque el contexto sí, y ello no las invalida.

También se expresa en estos textos la idea de la modernización de parte de la estructura agraria que se va involucrando en una estructura agroindustrial, en la cual se combinan los intereses empresariales de agricultores e industriales, y está plenamente articulada a los intereses financieros y comerciales. El sistema agroindustrial colombiano –expresión de la modernización– coexiste, sin embargo, con estructuras agrarias “atrasadas”, e incluso con involuciones, como la presentada cuando la propiedad de la tierra la asumen de manera violenta actores armados ilegales que buscan dominios territoriales, sociales y políticos, más que el desarrollo de intereses productivos.

En el documento *Flujo y reflujo de las líneas maestras de la política de reforma agraria y de tierras* –presentado en una charla en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán en la Universidad Nacional en el año 2007–, se intenta sintetizar y dar una visión de la política desde la Ley 135 de 1961 hasta los años más recientes. Esta síntesis llega hasta las principales disposiciones relativas al tratamiento de los desplazados por la violencia, buena parte de ellos resultado del despojo violento de sus tierras por actores armados y sus aliados.

El artículo *Caracterización de la política de tierras* –escrito en 2008 es un breve resumen de los anteriores–. Se recuerda que el ciclo de las políticas redistributivas se cerró desde 1994 cuando se expidió la Ley 160 que dio paso a la operación de un mercado asistido de tierras. Igualmente se señala la tendencia, ya consolidada en el actual Gobierno, a atender las consecuencias del problema agrario mas no sus causas. Se ha creado así un estado de cosas inmodificable en materia de estructura agraria, y no existe ninguna intención del Estado para modificarlo.

Finalmente se ha incluido el artículo *¿Cuál es el problema de la tierra en Colombia?*, de reciente elaboración, en el cual se muestra la evolución de la problemática de tierras hacia una de territorios. El control del territorio por

1. Estado y política agraria: la reforma agraria¹

1.1 Los antecedentes

La acción del Estado en América Latina para resolver los problemas estructurales en el sector rural en los años sesenta y setenta se centró en las reformas agrarias de carácter redistributivo, con una intervención directa del Estado en la compra y expropiación de la propiedad rural; a esta política se le ha denominado *reforma agraria histórica*. Eran los tiempos de un fuerte intervencionismo y centralismo estatal, cuando se pensaba que si las entidades gubernamentales no intervenían y direccionaban los procesos, era imposible impulsar procesos de cambio. También era la época de la Guerra Fría, cuando las ideologías capitalistas y marxista se disputaban el dominio de las naciones y se enfrentaban como modelos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos.

La reforma agraria en América Latina de los años sesenta surgió como resultado de esa pugna ideológica y como una respuesta a la revolución cubana que amenazaba la estabilidad del dominio americano en el continente. La Alianza para el Progreso que Estados Unidos impulsó y financió en todos los países, buscaba, en el fondo, crear alternativas, dentro de las democracias parciales latinoamericanas, para salirle al paso a los procesos revolucionarios de estilo cubano. Fue un intento de replicar las reformas agrarias democráticas, más no revolucionarias, aplicadas en Europa y Asia, antes y después de la Segunda Guerra Mundial.

Las reformas agrarias europeas y asiáticas fueron en general resultado de procesos endógenos que llevaron al convencimiento de que si no se modificaban las estructuras agrarias arcaicas y semif feudales era difícil emprender pro-

¹ Este artículo se elaboró con base en notas recogidas de la conferencia dictada en los años ochenta en la ESAP, Bogotá.

cesos de industrialización y modernización de esas sociedades. Las reformas en América Latina, con la excepción de la mejicana de principios del siglo, la cubana y la boliviana de 1952, fueron procesos más impulsados desde afuera por los intereses norteamericanos de mantener el dominio político en el continente; no fueron procesos autónomos y endógenos provenientes del convencimiento de las clases dirigentes sobre su necesidad para alcanzar un desarrollo más dinámico dentro de una mayor equidad y equilibrio social.

Como lo indica Emiliano Ortega, en los países hoy industrializados los ajustes agrarios se realizaron cuando la sociedad era predominantemente rural, poniendo fin, desde temprano, a las formas señoriales de explotación de la tierra, uniformando la distribución de los recursos a base de la propiedad y el cultivo directo de los mismos, lo que elevó la productividad agrícola, redujo la dependencia alimentaria, aumentó el ahorro, agrandó y consolidó un estrato de productores independientes propietarios de la tierra y facilitó la ampliación de los mercados para la industria, con un proceso ordenado de urbanización [Ortega, 1992]. Posteriormente, esos países tomaron la decisión política de subsidiar las actividades agropecuarias, con lo cual la sociedad entera reconocía la necesidad de mantener una ruralidad como parte esencial de su existencia.

La sociedad decidió pagar el costo de mantener en el campo un porcentaje determinado de la población en condiciones productivas eficientes y con niveles de ingreso muy similares a los pobladores urbanos, y, en especial, garantizándoles un ingreso estable y protegido de los avatares del mercado internacional. Como lo señala Ortega *“En la búsqueda del equilibrio rural-urbano, las economías industriales, para mantener un volumen importante de población rural, en distintas circunstancias tendieron a proteger a sus agricultores y a su agricultura”*.

Esos procesos radicales de ajuste agrario también lograron una mayor estabilidad social, hicieron más gradual el abandono del campo y consiguieron una mayor estabilidad política, al satisfacer las demandas elementales de la población rural [Ortega, 1992]. Uno de los efectos más significativos de las escalas de tamaño de las propiedades y su relativa uniformidad fue la creación de tecnología endógena y de demandas homogéneas de capital. Además, fueron un terreno fértil para los procesos asociativos con distintos propósitos, el fortalecimiento de las administraciones locales y el control sobre el uso de los recursos naturales. En síntesis, las reformas agrarias realizadas oportunamente como un prerrequisito para el desarrollo, permitieron una articulación dinámica y progresiva de la agricultura con la industria y resolvieron el pro-

radica tanto en la excesiva e ineficiente intervención estatal en la asignación de los recursos, como en la poca dinámica que genera. Por lo tanto, políticas como la reforma agraria no tienen cabida en ese modelo. Ese esquema supone, además, que toda la sociedad rural debe seguir un modelo modernizador homogéneo, donde los productores ineficientes deben salir y acomodarse en otras actividades de la economía. El problema radica en visualizar cuáles son las alternativas para los productores ineficientes que no logran reconvertirse dentro del sector.

En la misma situación queda el desarrollo rural, como política que involucra transferencias públicas a las comunidades, pues sólo se justifica temporalmente, mediante una focalización hacia los más pobres [Jaramillo, Perfetti y Ramírez, 1991]. Ello ha hecho que las políticas de desarrollo rural en casi todos los países desaparezcan y se sustituyan por mecanismos de atención a los más pobres con programas especiales aplicados durante los períodos presidenciales sin constituirse políticas de Estado. La reforma agraria, como proceso redistributivo de recursos y de poder, está muy lejos del modelo neoliberal, y no hace parte de la agenda actual de los países. El tema sólo aparece como un elemento clave en las negociaciones de paz en donde grupos armados generan una desestabilización tanto social como política y pretenden sustituir al Estado; tal es el caso de Colombia, Guatemala y el Salvador.

En el contexto actual la reforma agraria clásica de tipo redistributivo, como la realizada en los países europeos y asiáticos, sólo encuentra espacios en los países con una fuerte desestabilización política y de fuertes conflictos internos, donde la concentración del recurso tierra hace parte del núcleo central del conflicto, la exclusión y la pobreza. Nos referimos a la reforma agraria de tipo estructural que transforma las relaciones de poder, redistribuye la tierra entre los campesinos desposeídos y conforma una estructura agraria más igualitaria, productiva y eficiente, con una fuerte articulación al sector industrial, los sectores urbanos y los distintos mercados [García, 1970, 1973 y 1981].

En países con conflictos, la concentración de la tierra y la exclusión termina en enfrentamientos internos de la sociedad rural y de ésta con la sociedad mayor, poniendo en aprieto la sostenibilidad política de la sociedad. En estos casos, la reforma agraria tiene más justificación por lo político y social que por lo económico, dadas tanto la tendencia al despoamiento rural como la baja participación del PIB agrícola en el PIB nacional. Sin embargo, los aspectos económicos y la búsqueda de la eficiencia no se pueden descuidar; los

rural. Existe una gran desigualdad en la negociación entre pequeños campesinos junto con trabajadores sin tierra y los grandes propietarios [Reydon y Plata, 1996]. El mercado mantiene la estructura de la propiedad y las relaciones de poder existentes en las sociedades rurales. Si el Estado no interviene con políticas complementarias como las indicadas, principalmente con compra directa de tierras, es difícil que se puedan cambiar las condiciones para que en el sector rural se llegue a una estructura menos desigual y conflictiva.

No se debería caer en la fragmentación excesiva de la propiedad rural con un sentido populista: lo ideal es lograr la conformación de una estructura agraria donde convivan pequeños, medianos y grandes con unas relaciones tanto sociales como de organización que permitan a cada cual ganar espacios en la sociedad y los mercados, sin sentirse excluido o apabullado por los demás. Se trata de una sociedad rural donde la convivencia, el respeto por las condiciones de los demás sea la norma y donde las reglas de juego y las pautas de conducta estén claramente definidas y respetadas por todos.

La conclusión es clara: el MAT por sí solo no resuelve la desigualdad ni garantiza el acceso a la propiedad a todos los campesinos; requiere de complementos importantes y de una política de desarrollo rural consecuente con los procesos de transformación requeridos en la sociedad rural. Reforma agraria, mercado de tierras y tributación a la propiedad rural, no pueden estar separados en sociedades con altas desigualdades y conflictos como en Colombia.

1.4 Papel del Estado, del mercado y de las organizaciones civiles

De todo lo anterior surge, entonces, la discusión sobre el papel del Estado no sólo en el desarrollo de la agricultura, también en la adecuación de la estructura agraria para lograr la paz y la convivencia. Esa discusión pasa por otra más gruesa: la de los modelos de desarrollo. Aquí se hacen sólo algunas referencias parciales de este tema complejo, más propio de las ciencias políticas y sociales, en cuanto trasciende los problemas mismos de la agricultura.

La discusión empieza con admitir que desconocemos suficiente y sistemáticamente nuestra realidad y sus procesos, como para enfocar estrategias con altas probabilidades de éxito. La investigación socioeconómica sobre los procesos agrarios y la estructura agraria está estancada desde los años setenta; sólo trabajos como el de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario de 1988-1990 han mostrado parcialmente el estado del arte y los grandes vacíos

de quedarse sólo elaborando discursos ideológicos, para combinar los negocios con los compromisos gremiales sin descuidar el debate ideológico. En tal sentido, debería manejarse la organización con un criterio integral que permita propuestas coherentes de articulación a la sociedad, la apertura de nuevos espacios o la apropiación de los que se van abriendo.

En cuarto término, el Estado debería estar dispuesto a crear y organizar redes de protección social para los rezagados en el proceso de desarrollo. Esas redes no pueden entenderse como espacios de caridad pública sino como alternativas de generación de empleo, ingresos y atención social a los grupos que por diversos motivos salen del sector agropecuario o de otros de la economía. La inexistencia de estas redes explica, en buena parte, el deterioro social, la delincuencia, el traslado de campesinos a cultivos ilícitos en la frontera agropecuaria, la incorporación campesina a los movimientos guerrilleros y el paramilitarismo como asalariados de la desinstitucionalización del país.

Los pobladores rurales que no tienen alternativas productivas ni de empleo como asalariados dentro de la agricultura, deberían permanecer en el sector rural y ser absorbidos lentamente por el desarrollo de estrategias de empleo e ingresos no dependientes de la actividad primaria, tales como microempresas, industrias, servicios, turismos, cuidado y recuperación de recursos naturales, agroindustrias, etc. De otra parte, la reforma agraria y el desarrollo del mercado de tierras no implican que los propietarios salgan del sector rural, vendiendo o cediendo toda su propiedad. El proceso requiere de la presencia de propietarios y campesinos demandantes de tierra para conformar sociedades rurales más dinámicas.

El desarrollo del mercado y la reforma agraria requieren de programas de educación para realizar una reforma agraria más empresarial, con la cual se busque un uso del suelo eficiente y diversificado, que no sólo se ocupe de la actividad primaria: la educación es uno de los principales problemas que deberá enfrentar para una reforma agraria y también para el desarrollo del mercado.

Un quinto aspecto se refiere a la necesidad de definir más claramente los papeles en la sociedad del sector privado, del mercado y del Estado. Ello sólo puede ser fruto de una reflexión más colectiva enmarcada en los modelos de desarrollo. Allí sobresale el manejo de criterios de complementariedad, y el de exclusividad de la responsabilidad del Estado en algunas áreas y actividades que entran en el campo de los bienes públicos, aunque su desarrollo pueda hacerse de manera compartida. Es claro que al Estado le compete crear las

condiciones para el desarrollo, pero también la intervención directa en procesos de creación de condiciones de gobernabilidad, en el caso de sociedades altamente desiguales y conflictivas, donde se ha ido perdiendo la convivencia ciudadana.

El Estado debería ampliar sus campos de actividad para el sector rural en algunos aspectos como los puede reducir en otros. El problema no es más o menos Estado, o más o menos mercado: se trata de concertar el desarrollo y definir dónde es indispensable el Estado para las estrategias acordadas, y dónde debe reducir su intervención o hacerla más eficiente o compartida con el sector privado. Es claro que en nuestra sociedad el mercado no resuelve todos los problemas, como lo pretenden los neoliberales, y que el Estado requiere de una alta y calificada intervención para tratar no solo los problemas estructurales que impiden el desarrollo, sino también para la creación y legitimación de reglas de juego para la acción humana; o sea para impulsar el desarrollo de instituciones para el cambio [North, 1992]; ni qué decir de su función en la formación de capital social y recursos humanos para el desarrollo.

La reforma agraria es un tema que permite llegar rápidamente a la discusión sobre el Estado en América Latina, pues expresa una problemática no resuelta. No estamos de acuerdo con quienes afirman: la reforma agraria es un asunto del pasado, ahora la preocupación fundamental es la competitividad de la agricultura y la participación en los mercados. Precisamente, si no se resuelven los problemas estructurales que impiden una contribución significativa del sector rural al desarrollo de toda la sociedad, a su convivencia y equidad, difícilmente se puede construir una sociedad sostenible donde las generaciones actuales y futuras tengan una raíz y un espacio seminal, y, además, puedan permanecer como sociedades respetables en el concierto mundial. El problema agrario no lo resuelve el mercado solo sino éste en acción conjunta con el Estado y la sociedad; ninguno de ellos puede hacerlo por sí solo, se requiere concertación y claridad de propósitos para poder construir democracia: La reforma agraria es un instrumento para lograrlo.

Bibliografía

- Corvalán, A. (1993). Reflexiones sobre desarrollo y reforma agraria. En *Tierra, economía y sociedad*. Santafé de Bogotá, D.C.: PNUD, FAO, INCORA.
- Deiniger, K. (1997). *Making market-assisted land reform work: Initial experience from Colombia, Brasil and South Africa*.

- Delgado, Ó. (Ed.). (1965). *Reformas agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*. México, D.F.: FCE.
- Domike, A. y Barraclough, S. (1972). La estructura agraria en siete países de América Latina. En Flores, E. (Comp.). *Desarrollo Agrícola*. México, D.F.: FCE.
- Flores, E. (1965). La teoría económica y la tipología de la reforma agraria. En Flores, E. (Selección). (1972). *Desarrollo Agrícola*. México, D.F.: FCE.
- García, A. (1964). Reforma agraria y desarrollo capitalista de Bolivia. En García, A. (Selección). (1981) *Desarrollo Agrario y la América Latina*. México, D.F.: FCE.
- García, A. (1970). *Reforma Agraria y dominación social en América Latina*. Lima, Perú: Ediciones SIAP.
- García, A. (1973). *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Bogotá, D.E.: Ediciones Cruz del Sur.
- García, A. (1981a). *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*. San José de Costa Rica: IICA
- García Antonio. (1981b). Naturaleza y límites de la modernización capitalista de la agricultura. En García, A. (Comp.). *Desarrollo Agrario y la América Latina*. México, D.F.: FCESelección de Antonio García. F.C.E., México.
- Gómez, C. (1993). Evolución histórica del proceso de reforma agraria. En *Tierra, economía y sociedad*. Santafé de Bogotá, D.C.: PNUD, FAO, INCORA.
- Jaramillo, C. F.; Perfetti, J. J. y Ramírez, J. (1991). Modelos de desarrollo, sector agropecuario y desarrollo rural: hacia un nuevo paradigma. En Machado A. (Compilador). *Desarrollo rural y apertura económica*. Santafé de Bogotá, D.C.: Fondo DRI, IICA.
- Jaramillo, C. F. (1997, 9 de junio). *El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia*. Documento preparado para el Seminario-taller sobre Mercados de tierras efectivos en América Latina: hacia una nueva estrategia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias.
- Machado, A. (1992). Economía campesina, reforma agraria y desarrollo rural. En *Gran Enciclopedia de Colombia* (tomo 8: Economía). Santafé de Bogotá, D.C.: Círculo de Lectores.
- Machado, A. (1997). *El problema agrario a fines del milenio*. Notas para la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional. Bogotá, D.C.: UNC.
- Martínez Escamilla, R. (1981). ¿México, reforma o revolución agraria? En García, A. (Selección) *Desarrollo Agrario y la América Latina*. México, D.F.: FCE.F.C.E.
- Melmed-Sanjak, J. (1997, 9 de junio). *La reforma agraria y la política del mercado de tierras en Centroamérica*. Documento preparado para el seminario-taller Mercados de tierras efectivos en América Latina: hacia una nueva estrategia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias.
- North, D. (1991). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ortega, E. (1992, agosto). La trayectoria rural de América Latina y El Caribe. *Revista de la CEPAL*, 47.

2. La reforma agraria, un pacto social-productivo¹

Introducción

Esta presentación consta de los siguientes temas: en primer lugar, se hace referencia al contexto para recordar algunos elementos necesarios para el análisis; luego, se menciona la nueva visión de lo agrícola; y, a partir de ello, se introducen algunos elementos factuales, hechos y estadísticas generales sobre la concentración de la propiedad rural en Colombia. Después se presenta de manera muy general la Ley de Reforma Agraria actualmente vigente, y se introduce la discusión sobre el tipo de estructura agraria que Colombia requeriría y el tipo de reforma agraria que se acomodaría a ella.

2.1 Una contextualización

Estamos a fines del siglo en un contexto muy diferente para la reforma agraria, distinto al existente cuando se definieron las reformas agrarias en América Latina en los años sesenta. Basta recordar que asistimos a proceso de globalización de las economías, la formación de mercados subregionales o de bloques económicos o de integración comercial, un contexto de aperturas de las economías hacia el mercado internacional que implica una disminución de las protecciones y el manejo de criterios de competitividad en el desarrollo de la agricultura. También estamos en un medio de una mayor transnacionalización de los aparatos productivos, comerciales y financieros de los países.

En segundo lugar, ahora se le asigna un papel mucho más dinámico al mercado con lo cual se desvaloriza el papel del Estado en muchas de las actividades, se transita desde un papel menos proactivo a otro más activo del

1 Conferencia dictada en la Universidad del Valle el 15 de mayo de 1998, bajo el auspicio del Plan de Especialización en Desarrollo de Agroindustria Rural de la Universidad del Valle.

mentaria, hasta la generación de divisas, pasando por la solución de los problemas sociales. Ahora el elemento estratégico de la agricultura en el caso de Colombia, habría que ponerlo más en lo social y lo político que en lo económico. Esto es una hipótesis de trabajo relacionada con la situación del conflicto interno y sus relaciones con lo externo. La discusión sobre las posibles soluciones al conflicto en Colombia pasa, irremediablemente, por lo agrario. La agricultura se posiciona allí como elemento estratégico, lo cual posiblemente no se observa si se adopta una visión solamente económica y productiva del sector.

El sector agrícola va disminuyendo su participación en el PIB, hoy la agricultura sólo aporta, en términos de precios corrientes, más o menos entre el 12% y 13% del PIB; en términos constantes es más o menos un 18%, pero tiende a disminuir a medida que se desarrollan otros sectores de la economía. En términos macroeconómicos no hay argumentos muy fuertes para posicionar el sector. Sin embargo, en lo social y lo político sí; aunque ello no significa que lo económico no deba tenerse en cuenta; hay que ponerlo en su justo lugar en un proceso de jerarquización.

El potencial económico de la agricultura en el contexto actual es diferente a la de los años sesenta; hoy aparecen potenciales interesantes como el de la sostenibilidad y la solución de los problemas medio-ambientales, vinculados estrechamente con la pobreza rural. La solución de la pobreza rural pasa por la discusión sobre el potencial de la agricultura. Es difícil resolver el problema de la pobreza en un sector con un bajo potencial de crecimiento.

Se pueden tener alternativas y un abanico de posibilidades, si el sector contiene un potencial dinámico de crecimiento y desarrollo. Eso le da una connotación muy especial a la agricultura como sector estratégico porque la mayor parte de la pobreza está en el sector rural, y porque allí están los recursos naturales que son un patrimonio de la sociedad. La sostenibilidad está vinculada a la equidad intergeneracional y la idea de que la generación presente debe dejar para las próximas un potencial productivo por lo menos similar al actual, en ningún momento inferior para no atentar contra la supervivencia de la misma especie humana.

La agricultura tiene una enorme cualidad de sector estratégico cuando se le mira desde el punto de vista de sostenibilidad y el patrimonio ecológico, la biodiversidad y la posibilidad de que las nuevas generaciones encuentren un sector con capacidad de suministrar los bienes y los servicios que requiere la sociedad.

cas dinámicas diferentes en materia de ingresos. Los cultivos permanentes también tienden a generar empleo con mayor estabilidad, como en frutales, explotación de bosques, plantaciones de palma africana, banano, azúcar, café, etcétera. Son cultivos vinculados estrechamente con desarrollos agroindustriales que generan a su alrededor una dinámica de actividades de servicios y desarrollos tecnológicos.

El principal factor de capitalización en el sector rural en los últimos treinta años ha sido expansión de los cultivos permanentes. Estos cultivos producen una mayor capitalización en el campo, el proceso de inversión es mucho más fuerte y dinámico porque son actividades de largo plazo donde los empresarios están decididos a invertir, pues tienen un espacio de tiempo amplio para la recuperación de inversiones. Los ingresos son más estables para los trabajadores, quienes tienen más posibilidades de vincularse a la seguridad social en relación con los de cultivos semestrales donde los trabajadores permanentes son más escasos y predomina el empleo estacional y temporal. De otro lado, los cultivos permanentes generan entre dos y tres veces más valor por hectárea que los transitorios.

Hay también otro factor importante de cambio en la estructura productiva preocupante por sus incidencias sociales y en la sostenibilidad: la ampliación de la ganadería extensiva en varias zonas y regiones del país sin una dinámica de generación de empleo ni de posibilidades de vínculo de los pocos trabajadores a la seguridad social, con una baja generación de ingreso y una ocupación indebida del suelo, ya que parte de esa ganadería ha ocupado suelos de vocación agrícola y forestal, con lo cual se causan conflictos en el uso del suelo.

Así mismo, han mejorado las estructuras de la comercialización de productos agrícolas, especialmente en perecederos. En este tipo de productos se ha avanzado en eficiencia y han disminuido los márgenes de comercialización; ahora las empresas se han modernizado así como la distribución de productos alimenticios en general.

En la década de los noventa es notorio el mejoramiento en la productividad total en el sector agropecuario en comparación con la década anterior. Ello se explica, en buena parte, por la mejora y la expansión de los cultivos permanentes en relación con los transitorios y por un uso más intensivo del suelo en estos cultivos. Finalmente, se han presentado algunos cambios en la estructura exportadora del país; el fenómeno más notorio es la mayor dinámica exportadora de bienes con más valor agregado, en relación con los

En el pasado se creó para manejar una agricultura con una visión sectorial limitada y para una estructura agraria encaminada en un proceso que tendía a facilitar la solución de sus conflictos en la medida en que la gran propiedad se fragmentaba y la mediana se fortalecía. Ahora encontramos un fenómeno diferente: una visión mucho más amplia, dinámica y compleja de la agricultura unida a una estructura de la propiedad que camina en sentido inverso al proceso de mediados de los años ochenta.

Las instituciones fueron desbordadas completamente por los nuevos fenómenos de la agricultura y los contextos, por la acentuación de los conflictos y su mayor complejidad, y por los cambios en las políticas macroeconómicas. Las modificaciones en el entorno dejaron al descubierto una institucionalidad que requiere cambios para que el sector responda a los nuevos retos. Ello se relaciona no solamente con la generación de reglas de juego estables y el fortalecimiento de los derechos de propiedad, también con las organizaciones públicas y privadas que actúan en el escenario rural. Así, esa institucionalidad de la agricultura está seriamente cuestionada, y cuando se habla de reforma agraria el problema es mucho más evidente.

2.5 La Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria

Sobre la Ley 160 del 1994 se pueden comentar muchos aspectos y analizar muchas facetas. Esta Ley introdujo una nueva manera de enfrentar el problema de la distribución de la propiedad, denominada por algunos como *mercado de tierras*, y por la ley como la *negociación voluntaria* de tierras. Con este mecanismo el Estado otorga un subsidio para la compra de tierras a pequeños productores, equivalentes al 70% del valor de la tierra. Hay quienes lo han denominado como el mercado asistido de tierras, con una asistencia estatal limitada al subsidio, ya que los actores privados –propietarios y campesinos– realizan sus negocios voluntariamente sin interferencia de funcionarios públicos. Esa es la concepción de la ley, otra cosa es la forma como ello se realiza en la práctica.

El aspecto descrito, y la introducción del concepto de Zona de Reserva Campesina (ZRC), –una figura nueva en la legislación colombiana–, son las dos disposiciones novedosas de la Ley 160 de 1994. Las ZRC introducen la idea de que en zonas de frontera y de sistemas agroecológicos muy frágiles, se puedan constituir unas áreas solamente para campesinos para evitar el avance de la colonización, o el deterioro por mal manejo de suelos frágiles. El concepto está relacionado con la agricultura sostenible y el uso de recursos naturales.

gran propiedad y generar minifundio con un sentido distribucionista tradicional. Ello se agrava porque la negociación voluntaria de tierras en la práctica está fraccionando la mediana propiedad y formando pequeñas unidades individuales en lugar de fortalecer una estructura mejor distribuida. Esta ley también tiene criterios tradicionales como el de los procedimientos de los avalúos de las fincas, los cuales se realizan previamente a la negociación; cualquier sistema de avalúo dentro de la Ley 160 conduce a reconocer la sobrevaloración de la propiedad rural, por ello los precios de las tierras siguen siendo altos; los campesinos interesados en acceder al subsidio no les importa mucho que los precios sean altos porque el Estado está regalando el 70% de ese precio. Con ello se engañan enormemente por no ponerle cuidado al precio real de las tierras de acuerdo con sus capacidades productivas.

El otro lado del asunto es que esos sistemas de avalúos están reconociéndole a los propietarios rentas que han obtenido sin hacer inversiones en el sector rural, o sea toda la valoración que adquieren las tierras por las obras públicas, por el avance y el progreso, la captan los empresarios como rentas institucionales y se las apropian ciento por ciento. El sistema de tributación predial no permite a los propietarios devolver al Estado parte de esas rentas institucionales para que el proceso sea más equitativo.

A fin de cuentas, la reforma agraria que tenemos no es moderna ni eficiente, repite muchos de los vicios del pasado y sus mecanismos operativos son insuficientes y atrasados, centralistas y burocráticos, pese a los esfuerzos hechos por descentralizar el sistema del mercado asistido de tierras hacia los municipios involucrando a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) para que participen en la planificación local de la reforma agraria.

La ley es bastante tímida en identificar mecanismos para abrir el mercado, o sea para encontrar otras alternativas que permitan realmente su desarrollo. La institución que ejecuta los mandatos de la Ley (INCORA) tiene mucha resistencia al cambio, y trata de conservar una cultura y una manera de hacer las cosas que genera elementos de corrupción, interferencia de intereses políticos y un contubernio permanente entre los políticos locales, los funcionarios públicos, los propietarios y agentes intermediarios.

2.6 La estructura agraria deseada

Una pregunta muy pertinente es: ¿cuál es el tipo de estructura agraria que realmente debería tener Colombia? La respuesta gira alrededor de una estructura agraria económica, social y políticamente eficiente; sostenible en

el largo plazo, que facilite y promueva el desarrollo institucional, que elimine los conflictos o los atempere, e introduzca elementos que desactiven conflictos propios del sector rural, y que elimine los conflictos en el uso del suelo. Se trata de una estructura agraria flexible, multivariada y manejable que pueda acomodarse a los contextos y responder a las demandas de la sociedad.

Esa estructura agraria sería multimodal, no bimodal; es decir, donde quepan los pequeños, los medianos y los grandes propietarios, empresarios, campesinos, comunidades; además, debe desarrollarse con base en los principios generales de la cooperación. La articulación de intereses de pequeños medianos y grandes en una estructura agraria multimodal requiere de un amplio sentido de colaboración. Si fuera unimodal, como la existente en los países desarrollados, existiría igualdad de condiciones en el acceso a recursos y la participación en la toma de decisiones; no habría grandes diferencias sociales ni conflictos, tampoco una gran concentración de la propiedad. Esa es una estructura ideal a la que difícilmente se acomoda el caso colombiano.

Para nuestro país sería más viable una estructura multimodal que en su proceso de desarrollo pueda conducir a una más unimodal en el futuro. Una estructura de este tipo tiene muchas ventajas: promueve el ahorro, la acumulación y el fortalecimiento de la propiedad y de los derechos de propiedad; estimula el desarrollo de la democracia y la integración agroindustrial; facilita la comercialización y el desarrollo institucional; promueve el desarrollo tecnológico; estimula la formación de *clusters* productivos, o sea sistemas articulados de producción de pequeños, medianos y grandes productores que usan la misma tecnología, el mismo mercado y donde hay una prestación mutua de servicios, y demás. La estructura multimodal tiene la virtud de contribuir a eliminar la polarización dentro de la estructura, además de fortalecer la mediana propiedad en lugar de comprimirla como está sucediendo actualmente. La multimodalidad hace más viable la pequeña propiedad y la explotación agropecuaria si ella se integra en relaciones y tratos con la mediana y la grande, a través de un proceso de desarrollo dinámico y participativo.

Tiene además una virtud: permite a los grandes propietarios seguir viviendo en el campo, compartiendo con los demás. La idea tradicional de la reforma agraria ha sido sacar a los grandes propietarios del campo, ofreciéndoles un derecho de exclusión del cual rara vez hacen uso. La estructura multimodal permite que la experiencia, el conocimiento y la capacidad empresarial existente en muchos grandes propietarios, sigan en el campo y pueda ser compartidos con los demás propietarios. Se trataría entonces de reestructurar la propiedad a través de mecanismos diversos y bajo la modalidad de un pacto

productivo-social en los espacios locales y regionales. La conformación de una estructura de ese tipo solamente puede ser el resultado de pactos productivos y sociales, no de una ley centralista del Estado que ordene construirla. Ella sólo se construye desde lo local y lo regional mediante pactos y negociaciones entre propietarios, campesinos e instituciones.

Los hechos muestran que la acción del Estado sigue fragmentando la mediana propiedad, mientras que la grande no se está transformando y la pequeña se está empobreciendo más. Es decir, el Estado está casado con una estructura agraria bimodal, conflictiva y poco eficiente que no potencia el crecimiento económico: una estructura que destruye recursos naturales y desvaloriza lo rural.

Los predios que se negociaron en el mercado asistido de tierras entre 1996 y 1997 fueron pequeños y medianos. El tamaño promedio de todos los predios negociados en 1996 fue de 212 hectáreas, y en 1997 de 239 hectáreas, o sea mediana propiedad. Así el Estado está permitiendo que se fragmenten los predios medianos al otorgar un subsidio a la compra que realizan los pequeños productores.

En 1996, solamente el 24% de los predios negociados podrían considerarse grandes, pues tendrían una cabida de más de 15 familias por predio; en otras palabras, 15 UAF. En 1997, con ese mismo criterio, se considerarían grandes solamente el 27% de los predios negociados.

Si se considera para efectos de la reforma agraria –no desde el punto de vista productivo– como pequeños los predios hasta 100 hectáreas, medianos los que tienen de 100 a 500 hectáreas, y grandes los mayores de 500 hectáreas; los datos del 1996 indican que los predios negociados fueron: el 38,5% pequeños; el 48,6%, medianos; y solamente el 12,9%, grandes. O sea que estamos descomponiendo y fragmentando la mediana propiedad con subsidios del Estado para formar pequeñas explotaciones frágiles en un mercado que no garantiza a los pequeños propietarios una viabilidad económica significativa.

De otra parte, el sistema ha llevado a pagar precios altos por la tierra, dada la forma como se hacen los avalúos. En el año 1996 el precio negociado estuvo un 11,2% por debajo del avalúo comercial de los predios, y en 1997 en un 13%; ello indica una baja capacidad de negociación de los campesinos frente a los propietarios. En el proyecto piloto para la negociación voluntaria de tierras realizado en cinco municipios, se encuentran casos de precios negociados finalmente entre campesinos y propietarios, al 50% por debajo de los avalúos comerciales. En promedio, se puede estimar que los precios negociados

deberían estar, como mínimo, entre un 20% y un 30% por debajo de los precios comerciales, en lugar del 11% y 13% como lo muestran los datos.

Los negocios se están realizando con una baja capacidad de negociación de parte de los campesinos. El año pasado hubo departamentos donde básicamente los precios que pagaron los campesinos fueron prácticamente el ciento por ciento del precio del avalúo comercial; mejor dicho, no hubo procesos de negociación. El caso más significativo fue el Valle del Cauca, pero ello también se dio en Nariño, Putumayo, Meta, Sucre, Bolívar, Magdalena Medio, Caquetá. Algo está funcionando mal en la negociación voluntaria de tierras; en realidad no se ha puesto a funcionar el mercado, ni existe una competencia e información transparente para los potenciales usuarios del subsidio.

Otro aspecto es la calidad de los suelos en negociación. En 1996, solamente el 21,4% de los predios correspondió a las clases 1, 2 y 3, que son las de suelos mejores. La mayoría de ellos son de clase 3, prácticamente no hay suelos de clase 1 y 2 en las negociaciones. En 1997 esa cifra fue básicamente la misma, el 21%.

En 1996, el 32% de los suelos de las fincas negociadas fueron de clase 4 y en 1997 el 37%; es decir, se aumentaron los suelos de clase 4 en las negociaciones –suelos que son de uso agropecuario con algunas limitaciones–. Las clases 5, 6 y 7 –las de menor calidad y que son más aptas para ganadería extensiva o actividades forestales–, representaron en 1996 el 46,7% del total de suelos negociados, y en 1997 el 42%. ¿Tiene sentido facilitarle la compra de tierras a los campesinos que en lugar de ayudarles a superar su pobreza los pone en nuevos problemas como el endeudarse para pagar predios donde no se puede producir una agricultura competitiva?

2.7 La nueva visión de la reforma agraria

Las consideraciones anteriores justifican el replanteamiento de la discusión sobre la naturaleza de la política de tierras que está adelantando el país.

La reforma agraria redistributiva, de corte tradicional, que conforma pequeñas propiedades aisladas e individuales no parece ser económicamente viable. La pequeña propiedad, así concebida, es muy frágil frente al contexto y a un Estado sin capacidad de brindarle apoyos, hecho que la precipita rápidamente hacia el minifundio. Si no se modifican los factores que incentivan y mantienen las grandes propiedades –sobrevaloración de la tierra, baja tributación predial, lavado de activos, dominio social y político–, el intento

redistributivo es bastante inútil porque la estructura bimodal se reproduce continuamente. La reforma agraria actual tampoco incentiva el cambio en el uso del suelo –no hay reconversión–. El reordenamiento territorial es una esperanza que puede llegar a cambiar el esquema de la tributación predial para mejorar el uso del suelo y la distribución de la propiedad.

Es conveniente introducir criterios de regionalización de la estructura agraria y de áreas de concentración de la reforma agraria, delimitar zonas de: baldíos, mercado, reservas campesinas, intervención directa del Estado, comunidades indígenas, delimitación de la frontera agrícola, etcétera. En otros términos, se requiere un mapa de la reforma agraria para priorizar áreas y concentrar esfuerzos con estrategias y un desarrollo rural planificado en cada una.

Lo anterior requeriría una reforma agraria participativa, negociada y de consenso en el nivel local y el regional, en la cual el Estado mantenga unos principios generales que orienten ese consenso. No se negociaría en el Congreso sino en las localidades con cada comunidad y como resultado de un pacto social-productivo entre todos los agentes involucrados. Ello garantizaría la sostenibilidad económica, social y política de las sociedades rurales; además, implica que la reforma agraria no puede estar en manos de un instituto centralizado e incluye un gran proceso de transformación institucional.

Además de repartir tierras, es válido también distribuir oportunidades de ingreso, empleo y seguridad social. Para muchos minifundistas, aparceros y jornaleros sin tierra es preferible, en términos de ingresos, vincularse a actividades de generación de ingresos extraprediales. No todos los habitantes del campo tienen que ser o quieren ser propietarios de la tierra; tampoco están capacitados para ello en el nuevo contexto, pues requieren cumplir requisitos que les permitan mantenerse en su actividad. El acceso a la tierra a través de subsidios, como lo contempla la Ley 160, implica un proceso selectivo de los usuarios teniendo en cuenta su experiencia y la capacidad de desarrollar empresas; ello requiere de capacitación previa.

También conviene manejar el criterio de sistema agroalimentario, pues afectar la propiedad rural (fragmentándola) sin modificar los factores de poder y negociación del sistema agroindustrial y financiero, es debilitar la parte frágil del proceso y mantener la parte fuerte del eslabón de la cadena. La fragmentación de las explotaciones disminuye el poder de negociación de los pequeños y medianos productores frente a la agroindustria, el comercio y el sector financiero.

Por ello es necesario introducir nuevas vías de solución del problema agrario, entre las cuales estaría la de una reforma empresarial con apoyos del

En muchos países de América Latina las reformas agrarias fueron tardías, y más que promover y realizar cambios estructurales, estuvieron acompañadas de programas sustitutos como la colonización, programas militares de acción cívica, campañas de alfabetización y otros [Flores 1965]. Estas tentativas desesperadas de evitar la reforma agraria, dice Flores, eran un ejemplo de la imaginación y de la inflexibilidad de las clases terratenientes latinoamericanas. Fueron reformas marginales y poco creativas que no ofrecieron alternativas para mejorar de manera permanente las condiciones de vida de la población rural. Es claro que los intentos de buscar cambios en estos países vía la reforma agraria, han fracasado en estas sociedades de capitalismo tardío donde el problema agrario ha tenido un peso significativo, ante la resistencia al cambio de la clase dirigente y, en especial, de los terratenientes. Estos sectores –incrustados en los niveles jerárquicos de la política y del Estado–, han sido poco visionarios si se consideran los problemas que hoy aquejan a la sociedad rural y que inciden en la sociedad mayor, lo cual les impide disfrutar de las rentas obtenidas, vivir en el campo y adelantar procesos de modernización, cuando están dispuestos a ello.

Después de la década de los setenta, la reforma agraria dejó de ser una prioridad y desapareció de la discusión pública. El desarrollo rural integrado se convirtió en la alternativa para resolver la pobreza en el sector rural desde mediados de los años setenta, y al igual que la reforma agraria, fue impulsada por el Banco Mundial a raíz de la Comunicación al Grupo de Gobernadores del B.M. en Nairobi enviada por su presidente, Robert MacNamara, en 1973.

El desarrollo rural buscaba dotar a los pequeños productores de insumos y tecnología moderna acompañados de crédito para mejorar los ingresos, en lugar de buscar un acceso a la tierra y otros activos productivos. La reforma agraria y desarrollo rural se presentaron, entonces, como programas excluyentes en lugar de complementarios, y allí radicó en buena parte su precario impacto [Machado 1992].

Las reformas agrarias que antecedieron el actual proceso de globalización tenían como referencia la existencia de una estructura agraria donde la tenencia de la tierra era el núcleo fundamental tanto del poder como de las relaciones de los elementos constitutivos de la estructura, caracterizada siempre como atrasada, precapitalista, conflictiva, y algunas veces como semifeudal. De allí que lo fundamental del proceso de cambio era remover las formas de tenencia de la tierra atrasadas y desconcentrar el poder extendiéndolo a las masas campesinas para cambiar la estructura. Además, se suponía que ello

cuanto a los tratamientos y las relaciones tradicionales entre Colombia y Estados Unidos; hasta poner en tela de juicio las políticas, las estrategias y las relaciones entre ambos países. Colombia está en el ojo del huracán en América Latina, y se ha formado la idea de que el país se ha convertido en un ámbito desestabilizador en la región, lo cual afectaría los intereses de las potencias del Norte. Eso hace que temas como las transformaciones estructurales en el sector rural, en particular la reforma agraria, se constituyan en un elemento importante para lograr la estabilidad sociopolítica, principalmente porque en el ámbito rural se desarrollan los cultivos ilícitos, cuya expansión en la frontera agropecuaria tiene que ver, de alguna manera, con la incapacidad de solucionar los problemas de la estructura agraria interna del país, que convierten a ésta en expulsora de población hacia las fronteras y las ciudades.

Quiérase o no, estos cambios contextuales diferencian apreciablemente las concepciones y posibilidades de la reforma agraria en Colombia y hacen del tema un campo de reflexión necesario, en particular porque algunos de los factores que la definieron en los años sesenta se conservan, aunque hay nuevos factores de mayor peso que no siempre se toman en cuenta. Insistir en el modelo intervencionista del Estado –el Estado lo hace todo y todo es de su propia responsabilidad–, al estilo de las concepciones de hace cuarenta años, no parece lo más adecuado y puede ser improcedente para adelantar un proyecto que facilite el acceso a los pobres rurales a diversos activos, en un mundo globalizado y abierto y fuertemente competitivo, con grandes transformaciones institucionales tanto internas como externas y en situaciones de muy baja gobernabilidad y de fortalecimiento de los poderes económicos y políticos por fuera de la agricultura.

Las consideraciones anteriores no significan que el contexto impida hacer la reforma agraria que no se ha hecho antes. Indican, más bien, que la reforma debe ser diferente, hecha de otra manera y con una concepción distinta del problema. La experiencia en varios países, muestra por ejemplo, que una combinación de reforma agraria, transferencia de ingresos para formar capital social y humano, diversificación de la vida rural y una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento, pueden tener un impacto inmediato en el desarrollo rural y en la expansión del ingreso no agrícola, en comparación con la sola afectación de la estructura de la tenencia [El-Ghonemy, 1994].

Paralelamente, se ha ido modificando la visión misma sobre la agricultura. Ya no se puede seguir manejando la visión de la agricultura como un sector primario y atrasado que funciona sin articulaciones con el resto de la sociedad

líticamente eficiente; una estructura agraria sostenible en el largo plazo, una estructura que facilite y promueva el desarrollo institucional, que elimine los conflictos o los reduzca a su mínima expresión, e introduzca elementos que desactiven los diversos conflictos propios del sector rural y entre éste y el resto de la sociedad y la economía, con instrumentos que faciliten el procesamiento de los conflictos en las comunidades y su respectivo control. Se trata de una estructura agraria flexible, multivariada y sostenible que pueda no sólo acomodarse, sino también manejarse en los diferentes contextos para responder a las demandas de la sociedad en un proceso armónico de desarrollo. Esa estructura debe concebirse de una manera amplia y no centrada solamente en la tenencia de tierra.

Esa estructura agroindustrial sería, en lo agrario e industrial, multimodal en lugar de bimodal, para hacer posible la articulación de intereses de los pequeños, los medianos y las grandes propietarios, empresarios y campesinos, y basarse en los principios generales de la cooperación. Es una estructura que debe permitir construir tejido y capital social, en vez de destruirlo como ha sucedido en Colombia. Si la estructura en lo rural fuera unimodal, –al estilo de la existente en países desarrollados–, se encontraría igualdad de condiciones en el acceso a recursos y participación en la toma de decisiones, además, no habría grandes diferencias y conflictos ni una gran concentración de la propiedad. Sin embargo, aunque éste es un referente ideal, no se acomoda al caso de Colombia en su actual proceso de desarrollo.

La multimodalidad agraria tiene muchas ventajas, como se indicó en el ensayo anterior, pero además tiene una virtud: permite a los grandes propietarios seguir viviendo en el campo, compartiendo con los demás. La idea tradicional de la reforma agraria ha sido sacar a los grandes propietarios del campo, ofreciéndoles un derecho de exclusión, el cual rara vez han utilizado. La estructura multimodal permite que la experiencia, el conocimiento y la capacidad empresarial de algunos grandes propietarios se queden en el campo y puedan ser compartidos con los demás propietarios y productores.

La estructura agroindustrial tendría, entonces, una multimodalidad de formas de propiedad y explotación en el sector rural, unida a una multivariada de sistemas productivos industriales donde la pequeña, la mediana y la gran industria puedan convivir y desarrollar sistemas de cooperación. Pero también donde lo rural pueda relacionarse con lo urbano-industrial de manera más equitativa, en un proceso donde pequeños y medianos productores rurales organizados se puedan vincular a través de formas de integración y

contratos con la industria en general. Esta sería una estructura regida por un capitalismo más democrático y una actuación del Estado como promotor, facilitador e incentivador de formas de cooperación.

3.4 La acción del Estado fortalece la estructura bimodal

Los hechos muestran que la acción del Estado sigue fragmentando la mediana propiedad rural, mientras la grande tradicional no se transforma y la pequeña se empobrece más.; es decir, el Estado y la sociedad están apoyando una estructura rural bimodal tanto en su propiedad como en sus formas de explotación, conflictiva y poco eficiente, que no ayuda a potenciar el crecimiento económico; es además, una estructura que destruye los recursos naturales, desvaloriza lo rural y genera un conflicto de la sociedad rural con la sociedad nacional.

Los predios que se negociaron en el mercado asistido de tierras (MAT) entre 1996 y 1997 fueron pequeños y medianos. El tamaño promedio de todos los predios negociados en el año 1996 fue de 212 hectáreas, y en 1997 de 239 hectáreas, o sea mediana propiedad. El Estado está permitiendo que se fragmenten los predios medianos al otorgar un subsidio a la compra que realizan los pequeños productores en un contexto institucional donde la gran propiedad no se moviliza para el mercado y en la cual no existen transacciones entre los campesinos sin tierra y los grandes propietarios, por diversas asimetrías existentes en el sector rural.

En 1996, solamente el 24% de los predios negociados podrían considerarse grandes, en el sentido que tenían una cabida de más de 15 familias por predio, o sea 15 UAF. En 1997, y con el mismo criterio, sólo el 27% de los predios negociados fueron grandes [Machado, 1998].

Si se consideran, sólo teniendo en cuenta el tamaño² para efectos de reforma agraria, como pequeños los predios hasta 100 hectáreas, medianos los que tienen de 100 a 500 hectáreas, y grandes los mayores de 500 hectáreas, en 1996 los predios negociados fueron: el 38,5% pequeños; el 48,6%, medianos y solamente el 12,9%, grandes. La aplicación de la Ley 160 de 1994 está ayudando a descomponer y fragmentar la mediana propiedad con subsidios del Estado, así como a formar pequeñas explotaciones familiares frágiles sin

2 Desde el punto de vista productivo, el tamaño es muy relativo: un predio de 100 hectáreas en tierras de buena calidad puede ser muy grande si se cultiva en hortalizas, mediano si está en frutales y pequeño si se dedica a la ganadería de ceba semiintensiva o al doble propósito.

capacidad de acumulación. Ello se hace en un mercado que no garantiza a los pequeños propietarios viabilidad ni sostenibilidad económica, pues la incertidumbre no ha disminuido mientras que los costos de transacción para la pequeña propiedad continúan altos.

De otra parte, el sistema ha llevado a pagar precios altos por la tierra, dada la forma como se establecen los avalúos y el reconocimiento implícito que se hace a los propietarios de rentas institucionales y otros factores especulativos sobre la propiedad. En 1996 el precio negociado estuvo en promedio un 11,2% por debajo del avalúo comercial de los predios, y en 1997 en un 13%; ello es indicativo de una baja capacidad de negociación de los campesinos frente a los propietarios. En el proyecto piloto de negociación voluntaria de tierras realizado en cinco municipios durante 1997, se encontraron casos de precios negociados finalmente, entre campesinos y propietarios, del 50% por debajo de los precios de los avalúos comerciales (oferta de los propietarios). En promedio, se puede estimar que los precios negociados deberían estar, como mínimo, entre un 20% y un 30% por debajo de los precios comerciales, en lugar del 11% y 13% como lo muestran los datos.

Los negocios se están realizando con una baja capacidad de negociación de parte de los campesinos. Durante 1997 hubo departamentos donde los precios pagados por los campesinos fueron prácticamente el ciento por ciento del precio del avalúo comercial, o sea que no hubo procesos de negociación. Algo está funcionando mal en la negociación voluntaria de tierras; no puede afirmarse que entró a funcionar el mercado o que existe competencia e información transparente para los potenciales usuarios del subsidio a la compra de tierras.

Otro aspecto es la calidad de los suelos de los precios negociados: en 1996 solamente el 21,4% de los predios correspondió a las clases 1, 2 y 3 que son los mejores suelos, pero la mayoría de ellos son de clase 3, prácticamente no hay suelos de clase 1 y 2 en las negociaciones. En 1997 esa cifra fue básicamente la misma, el 21% [Machado 1998]. De otra parte, el 32% de los suelos de las fincas negociadas fueron de clase 4 y en 1997 el 37%, es decir, se aumentaron los suelos de clase 4 en las transacciones; estos suelos son de uso agropecuario con algunas limitaciones. Y las clases 5, 6 y 7, de menor calidad y más aptas para ganadería extensiva o actividades forestales, representaron en 1996 el 46,7% del total de suelos, y en 1997 el 42% [Machado, 1998]. Es pertinente, entonces, la pregunta: ¿tiene sentido facilitarle a los campesinos la compra de tierras, que en lugar de ayudarles a superar su pobreza los in-

ciones, y no de una ley centralista del Estado, como se indicó en el ensayo anterior³. Este planteamiento es lo que permite hablar de una nueva visión de la reforma agraria en Colombia, pues se trata en realidad de construir una institucionalidad local y regional para la convivencia y el desarrollo no sólo en el sector rural, sino también en la sociedad en general.

Si no se modifican los factores que incentivan y mantienen las grandes propiedades –sobrevaloración de la tierra, baja tributación predial, lavado de activos, dominio social y político–, el intento redistributivo es bastante inútil porque la estructura bimodal se reproduce continuamente. La reforma agraria actual no incentiva el cambio en el uso del suelo –no hay reconversión–, no prepara a los potenciales propietarios para que puedan competir en los mercados y mejorar su nivel de ingreso. Es además una reforma sin apoyo político realizada de manera costosa e ineficiente que propicia la corrupción y el prebendalismo; no tiene capacidad ni para cambiar la estructura agraria ni para crear condiciones para el funcionamiento de un mercado de tierras, de derechos y uso de la propiedad (arriendos e inversiones compartidas).

Deberían introducirse criterios de regionalización en el tratamiento de la estructura de la propiedad y el uso del suelo, y definir áreas de concentración de la reforma agraria: delimitar zonas de baldíos, de mercado, de reservas campesinas, de intervención directa del Estado, de comunidades indígenas, de clarificación de la propiedad, etcétera. La reforma de la estructura rural no es un problema nacional sino la suma de múltiples problemas locales y regionales que deben solucionarse en su respectivo ámbito con participación de los distintos actores; no es un problema que pueda resolver el Estado desde el nivel central ni los aparatos legislativos nacionales dominados por los intereses que se oponen al cambio.

Lo anterior se haría tanto bajo el esquema de una reforma agraria participativa, negociada y pactada en lo local como en regional. No se negociaría en el Congreso sino en las localidades con cada comunidad y como resultado de un pacto social-productivo entre todos los agentes involucrados, como ya se indicó.

3 Un pacto de esta naturaleza no implica necesariamente un consenso, aunque ello sería la ideal. El pacto tiene el sentido de algo que una vez aceptado genera el compromiso de cumplimiento; el consenso no conlleva necesariamente a un compromiso de cumplir. Un pacto entonces deriva en instrumentos que facilitan el cumplimiento de lo acordado, y en sanciones a quien incumpla. En temas como la reforma agraria donde se trata de modificar las relaciones de poder, el consenso no es fácil; en un pacto el Estado puede ser un garante y, además, intervenir para hacer cumplir las condiciones; los participantes pueden acordar la manera de hacerlo con incentivos y castigos usando las normas existentes o las pactadas.

grupos empresariales interesados en adecuar tierras para compartirlas con organizaciones de pequeños y medianos productores. Como indica Guanziroli, esas sociedades podrían tener preferencia en la compra de las tierras que se ofrecen al Estado, para lo cual se requeriría una norma que les otorgue el derecho de preeminencia en la compra y un reconocimiento legal donde se reconozca sus zonas de acción.

El Estado podría hacer varios tipos de contratos con ellas para adecuar predios, y facilitar contratos con la agroindustria y supermercados, organizar la comercialización, procesos de capacitación y generación de información sobre precios de la tierra. También podría incentivar la formación de sociedades de segundo piso para la prestación de servicios productivos, facilitar negocios, alianzas y articulaciones; es decir, incentivar organismos articuladores de lógicas a nivel meso –lógica empresarial, local y regional– que, a su vez, se vinculen con las lógicas nacionales. El cambio en la estructura agraria se convierte en una oportunidad para iniciar la conformación de este tipo de organizaciones.

Conviene pues introducir nuevas vías de solución al problema de acceso de los campesinos a activos productivos, entre las cuales está la de procesos de inversión adelantados por empresarios con apoyos del Estado, que permitan adecuar predios y transferirlos o compartirlos con campesinos y pequeños productores en condiciones que permitan una rápida generación de ingresos. Algunos grupos empresariales han expresado su interés en adquirir predios para organizarlos desde el comienzo con pequeños productores y conformar empresas integradas con la agroindustria, lo cual ayuda a solucionar los problemas de comercialización, acceso a crédito y tecnología [Cano, 1998].

Debe considerarse la posibilidad de que los campesinos, medianos propietarios y empresarios sean, además de propietarios de tierras, propietarios de derechos de capital en los consorcios agroindustriales, en un sistema de combinación de derechos de propiedad que permite un mejor manejo de los riesgos. Otra vía, contemplada en la Ley 160 de 1994 es la de las reservas campesinas en zonas con agroecosistemas frágiles que servirían como muros de contención a una colonización desordenada.

La reforma agraria sería el resultado de una combinación de procesos empresariales, zonas de reserva campesina, negociación voluntaria con procesos de selección de beneficiarios e incentivos tanto para desarrollar los mercados de tierras con mayor participación del sector privado, como para consolidar una real descentralización sin intervención de funcionarios públicos, quienes

brindarían capacitación y algunas asesorías cuando tengan ventajas sobre el sector privado para ello. El Estado mantendría la intervención directa en zonas previamente delimitadas y para casos críticos.

Todo ello operaría a través de negociaciones regionales y locales, donde la comunidad define cuál de los instrumentos señalados es el más adecuado. En el fondo se trata de crear condiciones para que surja un menú de opciones de acceso a la propiedad y a su uso en los niveles locales y regionales, para que la comunidad en conjunto opte por las que sean más apropiadas y manejables.

La reforma tendría su propio perfil en cada localidad, microregión y región, según sus contextos, ambientes y tradiciones culturales, la institucionalidad alcanzada, la organización de la comunidad unida a la capacidad y empoderamiento de los diversos actores sociales. Se centraría, en buena parte, en recuperar la mediana propiedad, en articular los pequeños con los medianos y grandes bajo formas de cooperación, en ponerle freno a la minifundización, en provocar el uso eficiente y social de la gran propiedad, o de fragmentarla en unidades adecuadas cuando así lo aconsejen las circunstancias. Además, la reforma facilitaría el desarrollo de instrumentos para que cada estrato rural pueda relacionarse adecuadamente con el sector industrial en los mercados. Estas reformas requieren, paralelamente, desarrollar un sistema financiero rural, principalmente para pequeños y medianos productores.

Lo anterior hace evidente la necesidad de cambiar la institucionalidad actual de la reforma agraria para crear nuevos instrumentos e incentivos que faciliten el desarrollo de los mercados de factores y su movilidad, así como de los mercados de servicios y el mercado financiero rural. Una entidad centralizada no responde a estos requerimientos, ni a los que ya se expresaron en relación con la descentralización.

No se debe perder de vista el enunciado de los técnicos de la FAO, en el sentido de que tarde o temprano los programas de reforma agraria incumplen en alcanzar sus metas porque fallan en crear el capital social e institucional de la sociedad civil, necesario para formar una clase propietaria y con derecho al voto.

3.6 Papel del Estado, del mercado y de las organizaciones civiles

De todo lo anterior surge la discusión sobre el papel del Estado en el desarrollo de la agricultura como en la adecuación de la estructura agraria



tanto para lograr la paz, la convivencia y el desarrollo de la democracia. Esta discusión pasa por otra más gruesa: los modelos de desarrollo en nuestras sociedades. Aquí se hacen sólo algunas referencias parciales de ese tema, más propio de las disciplinas políticas y sociales, y que trasciende los problemas de la agricultura misma.

La discusión puede empezar con reconocer que desconocemos nuestra realidad y sus procesos suficiente y sistemáticamente de nuestra realidad y sus procesos, como para enfocar estrategias que tengan altas probabilidades de éxito. La investigación socioeconómica sobre los procesos agrarios y la estructura agroindustrial se estancó desde los años setenta, y sólo trabajos como el de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario de 1988 y la Misión Rural de 1997-1998 se han acercado al estado del arte; éstos dejan ver los vacíos de conocimiento sobre la realidad rural, sus procesos y tendencias.

Las universidades permanecen ajenas al debate agrario porque no tienen investigación en ese campo mientras que las entidades privadas de investigación no incursionan en él porque en buena parte han estado dedicadas a la consultoría. Por su parte, COLCIENCIAS presenta dificultades para abrir los espacios y promover grupos y mecanismos sólidos para reunir las mentalidades que pudieran concentrar esfuerzos en la investigación, la generación de conocimientos y la renovación tanto de los enfoques como de las teorías. Hay una evidente crisis de conocimiento y de teorías que afecta no sólo a las corrientes estructuralistas tradicionales mezcladas con el marxismo, también a los neoestructuralistas y los mismos neoliberales, así como los partidarios del enfoque de la economía política. Jesús A. Bejarano ha hecho recientemente un intento por recoger los temas básicos de la discusión en un texto que podría tomarse como base para una revisión de esas teorías [Bejarano, 1998].

Una política de Estado para fortalecer la investigación más la generación de conocimiento sobre el problema agroindustrial y sus relaciones tanto con la sociedad como con los mercados, es clave en el papel del Estado. La sociedad podría invertir en ello viéndolo algo rentable en el largo plazo, así en lo inmediato no pueda medirse en resultados económicos.

El segundo aspecto es la necesidad de tener una concepción más integral del problema rural que vaya más allá de la tenencia de la tierra y de las relaciones sociales de producción. Antonio García ya había puesto elementos para esa visión [García, 1981b], pero no se ha avanzado conceptualmente por la crisis en la investigación en ciencias sociales de los últimos 20 años. La incorporación de los elementos políticos, del conflicto, de lo social y lo institu-

diversificado del suelo, al tiempo que se desarrollen actividades no primarias con mano de obra capacitada.

Un quinto aspecto es la necesidad de definir más claramente el papel del sector privado, del mercado y del Estado. Ello sólo puede ser fruto de una reflexión más colectiva enmarcada en los modelos de desarrollo, en el manejo de criterios tanto de complementariedad como de la exclusividad de la responsabilidad del Estado en actividades que se refieren a los bienes públicos, así su desarrollo pueda hacerse de manera compartida con el sector privado. Es cierto que el Estado debe crear las condiciones para el desarrollo, pero también intervenir directamente en procesos para generar condiciones de gobernabilidad, como es el caso de sociedades altamente desiguales y conflictivas donde la convivencia ciudadana se ha ido perdiendo.

El Estado requiere ampliar sus campos de actividad en algunos aspectos del sector rural, de igual manera que los puede reducir en otros. El problema no es más o menos Estado, o más o menos mercado. Se trata de concertar el desarrollo y definir dónde el Estado es indispensable para las estrategias que se acuerden, y dónde debe reducir su intervención, hacerla más eficiente o compartirla con el sector privado. Es muy claro que en nuestra sociedad el mercado no resuelve todos los problemas –como lo pretenden los neoliberales–, y que el Estado debe tener una alta y calificada intervención para tratar los problemas estructurales que impiden el desarrollo, la creación y legitimación de reglas de juego para la acción humana; es decir, en el impulso a la consolidación de instituciones para el cambio y el desarrollo [North, 1991]; ni qué decir de su función en la formación de capital social y recursos humanos para el desarrollo. El Estado, a fin de cuentas, necesita contribuir significativamente a resolver las fallas de mercado y las públicas, así como a crear una institucionalidad adecuada para el desarrollo.

No estamos de acuerdo con quienes dicen que la reforma agraria es un asunto del pasado, mientras mencionan que ahora la preocupación fundamental es la competitividad de la agricultura y la participación en los mercados. Precisamente, si no se resuelven los problemas estructurales que impiden una contribución significativa del sector rural al desarrollo de toda la sociedad, a su convivencia y equidad, difícilmente se puede decir que estamos construyendo una sociedad sostenible donde las generaciones actuales y futuras tengan además de una raíz y un espacio seminal, y puedan permanecer como sociedades respetables en el concierto mundial. El problema agrario no lo resuelve el mercado sino la acción conjunta del Estado, la sociedad y el

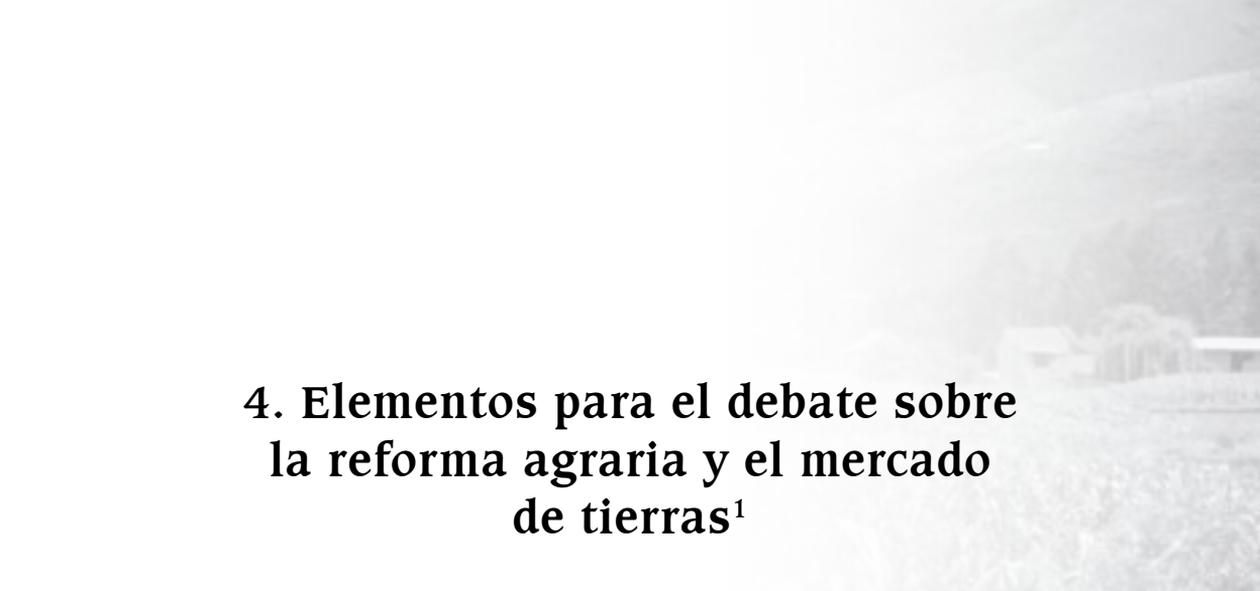
mercado, ninguno de ellos por sí solo puede hacerlo: ,se requiere concertación y claridad de propósitos para poder construir democracia. La reforma agraria es un instrumento para ello, tal como la utilizaron los países asiáticos y europeos a su tiempo.

Pero también permite llegar a la definición de responsabilidades y contribuciones de los entes territoriales a estos procesos de cambio. Los municipios por ejemplo, tendrían que reestructurar su régimen tributario para gravar la mediana y gran propiedad que presente un manifiesto mal uso del suelo, abandono o no explotación. El ordenamiento territorial debe ser un instrumento útil para conducir a un uso más adecuado de las tierras, recomponer estructuras de tenencia muy desiguales y conflictivas, zonificar el uso de los recursos naturales y conservarlos, además de buscar programas alternativos en cooperación con las entidades centrales para los pobladores rurales que no puedan acceder a la propiedad de la tierra, o que por determinadas circunstancias no estén habilitados para ello.

Bibliografía

- Bejarano, J. A. (1998). *Economía de la agricultura..* Bogotá, D.C.: TM Editores, Universidad Nacional, IICA, FONADE.
- Bernal, F. C. (1997, febrero). *Colombia: Descentralización rural, desempeño del gobierno local y sus determinantes.* Santafé de Bogotá, D.C.: IICA - Banco Mundial.
- Cano, C. G. (1998, julio). Un proyecto de desarrollo agroempresarial, sustitución de cultivos ilícitos y reforma agraria para la paz. *Colección de Documentos IICA. Serie Proyectos Especiales.* Bogotá, D.C.: IICA.
- Caro, J. y Otero, M. (1997). Nuevo contexto para la agricultura de América Latina y el Caribe. *Fascículo Técnico, 3.* Centro Regional Andino IICA
- Corvalán, A. (1993). Reflexiones sobre desarrollo y reforma agraria. En *Tierra, economía y sociedad.* Santafé de Bogotá, D.C.: . PNUD, FAO, INCORA.
- Deininger, Klaus. (1998). Making market-assisted land reform work: Initial experience from Colombia, Brasil and South Africa. En Lutz, E. (Ed.) *Agriculture and the Environment. Perspectives on Sustainable Rural Development.* Washington, D. C.: The World Bank.
- Delgado, Ó. (Ed.). (1965). *Reformas agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas.* México, D.F.: FC E
- Domike, A. y Barraclough, S. (1972). La estructura agraria en siete países de América Latina. En Flores, E. (Comp.). *Desarrollo Agrícola.* México, D.F.: FCE.
- El-Ghonemy, M Riad. (1994). “Land Reform and rural development in North Africa”. En Land Reforma Land Settlement and Cooperatives. Roma, Italia: FAO.

- North D. (1991). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ortega, E. (1992, de agosto). La trayectoria rural de América Latina y El Caribe. *Revista de la CEPAL*, 47.
- Pirou-Sall, S. (1997). *Decentralization and rural development: a review of evidence*. Presentado en el seminario-taller sobre Políticas diferenciadas en América Latina, México, D.F.: The World Bank.
- Reydon, B. P. y Plata, L. A. (1996). La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. En Reydon, B. P. y Ramos, P. (Org.) *Mercado y política de tierras*. Campinas, SP, Brasil: FAO - Universidad Estadual de Campinas.
- Reydon, B. P. y Plata, L. A. (1997, 9 de junio). *La intervención en el mercado brasileño de tierras: situación y perspectivas*. Documento preparado para el seminario-taller Mercados de tierras efectivos en América Latina: hacia una nueva estrategia. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias.
- Sampaio, Plinio. (1993). La crisis latinoamericana y el problema agrario. En *Tierra, Economía y Sociedad*. Santafé de Bogotá, D. C.: PNUD, FAO, INCORA.



4. Elementos para el debate sobre la reforma agraria y el mercado de tierras¹

4.1 La reforma agraria

La reforma agraria clásica de tipo redistributivo sólo encuentra espacios en los países con una fuerte desestabilización social y política y de fuertes conflictos internos, en donde la concentración de la tierra y su mal uso hacen parte del núcleo central de la exclusión y la pobreza. La reforma de tipo estructural transforma las relaciones de poder, redistribuye la tierra entre los campesinos desposeídos y conforma una estructura agraria más igualitaria, productiva y eficiente, con una fuerte articulación al sector industrial, los sectores urbanos y los distintos mercados.

La reforma agraria en países con problemas estructurales y de desestabilización social y política, tiene más justificación por lo político y social que por lo económico, dada la tendencia al despoblamiento rural unida a la baja participación del PIB agropecuario dentro del PIB total; sin embargo, los aspectos económicos y la búsqueda de la eficiencia no se pueden descuidar.

Siempre conviene hacerse la pregunta: ¿para qué sirve la reforma agraria? Será para: ¿Resolver un conflicto político y social y pagar la deuda que tiene la sociedad con el sector rural? ¿Para hacer más eficiente la producción y el uso de los recursos? ¿Para tener una estructura agraria eficiente y funcional al desarrollo, donde se manejen los conflictos y los pobladores rurales se sientan ciudadanos? ¿Será para generar empleo e ingresos permanentes y retener la población en el campo? ¿O para hacer rentable y viable la producción agropecuaria? ¿Para resolver un problema de equidad? ¿Para buscar la

¹ Notas elaboradas para una charla en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, febrero de 2000.

redistribución del poder dentro de la agricultura dejando los poderes por fuera iguales, con términos de poder y negociación asimétricos? ¿O para poner al sector rural en condiciones proactivas y permitirle desarrollar su potencial de desarrollo?

Una reforma agraria se caracteriza por varios elementos, tales como:

- La redistribución del poder dentro del sector fundamentado en el control sobre la propiedad territorial.
- Una expropiación de la propiedad, sea con indemnización o sin ella, como en el caso de bienes adquiridos ilícitamente.
- Compra de tierras por parte del Estado para redistribuirlas a precios no comerciales, una vez corregidas las subvaloraciones existentes –avalúos catastrales–, con lo cual se evita reconocer a los propietarios las rentas institucionales acumuladas.
- Pago de la tierra a los propietarios –cuando hay indemnización– con bonos de largo plazo.
- Fijación a los límites de tamaño de la propiedad para evitar nuevas concentraciones.
- Obligación del Estado de redistribuir tierra a quien lo solicite.
- Entrega de tierras gratis a los campesinos, o con un pago mínimo por parte de ellos.
- Adecuación de los servicios de asistencia técnica y crédito para la producción.
- Facilidad y agilidad en los registros de la propiedad y en la legalización de títulos para garantizar el derecho de propiedad adquirido con mínimos costos de transacción.
- Eliminación de arriendos y aparcerías de tipo precapitalista.
- Titulación de tierras del Estado.
- Recomposición de comunidades indígenas y grupos étnicos.
- Reconstrucción del minifundio.
- Formación de unidades campesinas viables en lo económico, desarrollo empresarial y de las economías de subsistencia.
- Implantación de un régimen de seguridad social en el campo y de relaciones de trabajo modernas.
- Revisión del régimen de tributación de la propiedad rural.

- Un fortalecimiento de la democracia y la participación en los sistemas de toma de decisiones por parte de los pobladores rurales y demás agentes socioeconómicos.
- Procesos de educación y capacitación de la población rural.
- Una modificación de los términos de las relaciones de lo urbano y lo rural.
- Una movilidad de los factores productivos.
- Implica un Estado intervencionista.

¿Es en estos aspectos que en Colombia se piensa y se habla de reforma agraria? Hay que tener claridad conceptual para prever las consecuencias de los procesos que se desaten, y asumir a tiempo los costos involucrados tanto políticos como sociales.

Realizada una reforma agraria, el mercado de tierras se libera, puede operar porque se han destrabado los factores estructurales que impiden la movilidad de la tierra y los factores; pero si se quiere evitar una nueva concentración y conflictos sobre la propiedad y el uso de la tierra, El Estado requiere aplicar medidas como el uso moderno de la tributación rural y la fijación de límites al tamaño de la propiedad.

4.2 El mercado de tierras

¿Qué es el mercado? Según Vogelgesang:

El mercado es la asignación de recursos a través de la interacción de individuos en un proceso competitivo, donde las decisiones son guiadas por los precios y el proceso en su conjunto se desarrolla dentro de un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes. Como el proceso comprende una infinidad de agentes que llevan “al mercado” sus preferencias y su información propia, es imposible predecir cuál será el resultado del proceso en términos de asignación de recursos [Vogelgesang 1998, 16].

Un mercado es competitivo cuando:

- Se tiene un solo producto sin mayores variaciones de calidad (homogeneidad).
- Libertad de participación
- Número grande de compradores y vendedores
- Acceso igual a la información
- Un sistema financiero de apoyo a las transacciones

diseñar instituciones que generen información técnica complementaria, y los entes judiciales y policiales para la solución de disputas sobre derechos de propiedad.

En toda la región latinoamericana el registro es la base del esquema de manejo de garantías financieras; su pobre operación es uno de los principales obstáculos al flujo de mayores volúmenes de crédito a los agricultores de bajos recursos.

Una de las maneras más eficaces de intensificar el uso de tierras subutilizadas consiste en suprimir las barreras al arrendamiento; para ello no requiere de recursos fiscales para acceder a la tierra ni el montaje de administraciones gubernamentales de gran envergadura, sino que puede inducir cambios drásticos y rápidos en el uso de la tierra y de la mano de obra rural, con lo cual aumentan la productividad y el bienestar.

Lo anterior implica eliminar normas jurídicas que otorgan privilegios especiales sobre la tierra a quienes las trabajan, al igual que clarificar tanto la relación entre arrendatario y arrendador, como los procedimientos por seguir cuando haya incumplimiento en los contratos –contratos estandarizados y mecanismos ágiles de resolución de conflictos–.

4.3 Precios de la tierra

El precio de la tierra está determinado por los beneficios futuros esperados y puede incluir un beneficio especulativo. Como se sabe, lo especulativo es lo normal en los negocios, pues siempre se espera ganar más de lo que se invirtió [Biswanger, Deininger y Gershon, 1995; Carter y Zegarra, 1997].

La incertidumbre hacia el futuro impulsa la elevación de inversiones en activos como la tierra, en especialmente en economías con procesos inflacionarios donde esas inversiones en activos siempre han sido muy apetecidas.

Como la oferta de tierras es fija, la dinámica del mercado así como la realización de transacciones, ocurre cuando la demanda alcanza un precio igual o superior al determinado por el oferente. La tierra se considera como cualquier otro activo, que posee tres rendimientos esperados: por su uso productivo, el costo de mantenimiento y el rendimiento especulativo derivado de su liquidez [Reydon y Plata, 1998:66].

El negocio, desde lo público, consistiría en comprar tierras a precios no comerciales, pues los del mercado, por lo general, reconocen las rentas insti-

tucionales y los factores especulativos. Lo ideal es comprar al valor declarado en el catastro o en la declaración de renta, una vez ajustado; con ello se evita pagar valorizaciones que no son resultado de inversiones hechas por el propietario.

En el caso de una verdadera reforma agraria, el Estado no debería pagar el precio comercial, ni beneficiar a los propietarios pagando al contado, porque ello equivale a premiar a los propietarios especuladores de tierra, y que la han mantenido fuera de la producción con el fin de valorizarla y captar rentas. Una decisión política necesaria es, entonces, definir si se premia o no a los propietarios rentistas.

En 1993 Brasil puso un impuesto sobre la propiedad del 20% del valor de la tierra sin mejoras cuando la tierra se encontrara improductiva –las inversiones no se gravan–. Ello significaba que si no se usaba la tierra productivamente, en cinco años el propietario la perdería financieramente. El problema es que siempre los propietarios subvaloran la tierra para pagar el impuesto; por lo que se necesita la modernización y actualización de los catastros rurales para poner a la tierra su valor real en términos productivos. Además, es importante abandonar la práctica de amnistiar y condonar a quienes se atrasan en el pago de los impuestos prediales, pues ello incentiva no pagarlos.

4.4 Impuestos a la propiedad rural

Dice Jaramillo [1998:12] que un impuesto sobre un factor fijo como la tierra no ocasiona mayores distorsiones al uso eficiente de insumos variables, y tiene la virtud de incentivar un aumento en la productividad en las tierras sub-explotadas. Pero en la práctica la oposición política de los propietarios y los costos administrativos requeridos para su implementación han hecho difícil el uso de los impuestos; para ello se requiere de un catastro completo, con información actualizada acerca del propietario, tamaño y valor en el mercado de las parcelas, además de la capacidad operativa de cobrar el tributo efectivamente.

En varios países se han diseñado instrumentos que gravan las tierras solamente para quienes mantienen terrenos ociosos o en actividades de baja productividad; sin embargo, las disputas jurídicas de lo que es baja productividad hace poco operativos esos conceptos. El impuesto predial chileno cobrado por las municipalidades parece ser el único que funciona bien, según Jaramillo.

No puede discutirse la reforma agraria aparte de una política y una estrategia de desarrollo del sector rural. Ese ha sido el error de todas las leyes colombianas centradas en la redistribución de la tierra. Tampoco puede discutirse la reforma si previamente no se considera cuál es el tipo de estructura agraria que se busca tener, o que el país necesita. Las reformas redistributivas consideraron siempre que la estructura agraria estará conformada por pequeños productores con un peso poco significativo de la gran propiedad; no se discutió ni se analizó lo suficiente sobre lo que pasaba con la mediana propiedad.

Las posibilidades de transformar el sector rural colombiano se ahogaron en el sistema de expedir leyes para entregar tierras de alto costo a campesinos con altos índices de analfabetismo, sin redes sociales organizadas, carentes de capital social, atendidos por organizaciones públicas con altas dosis de ineficiencia y corrupción, las cuales han actuado con criterios centralistas y muchas veces en defensa de intereses no públicos, que fortalecen así sistemas de búsqueda de rentas y privilegios.

El desarrollo rural practicado en Colombia durante los últimos cuarenta años se realizó sin mecanismos efectivos de acceso a la propiedad rural y a activos productivos, es más un desarrollo instrumental y productivista sin estrategias de transformación de las estructuras políticas y sociales del campo y la ciudad y sus relaciones. Lo urbano y lo rural se generaron como dos polos opuestos en lugar de articulados.

Colombia se urbanizó antes de solucionar su problema agrario, eso dejó un sector rural propicio a la proliferación de conflictos, con una agricultura de baja competitividad. El modelo de reforma agraria fracasó y con él todos los actores que participaron; en realidad no se hizo la reforma agraria requerida para el proceso de desarrollo, en términos de disminuir la inequidad y fortalecer el acceso a activos productivos, así como de fortalecer los derechos de propiedad.

La reforma agraria hoy requiere replanteamientos serios para considerar los nuevos contextos y procesos, como se especifica en el texto siguiente.

Bibliografía

Bernal, F. et ál. (1998, enero). *La incidencia del catastro en las finanzas municipales y el mercado de tierras. Municipios de la reforma agraria*. Bogotá, D.C.

- Biswanger, H.; Deininger, K. and Feder, G. (1995). Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. In Behrman, J. and Srinivasan, T.N. (Eds.). *Handbook of Development Economics*. (Vol. IIIB.) Amsterdam, Holanda: Elsevier.
- Carter, M. R. and Zegarra, E. (1997). Land Markets and the Persistence of Rural Poverty: Post-Liberalization Policy Options, Chapter 8 en López, R, y Valdés, A. (Colab). *Rural Poverty in Latin América*. Washington D.C.: The World Bank.
- Jaramillo, C. F. (1998, diciembre). El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una estrategia. En BID. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina. Informe Técnico ENV-124*. Washington, D.C.: BID - Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Reydon, B. P. y Plata, L. A. (1998, diciembre). Políticas de mercado de tierras en Brasil. En BID. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina, Informe Técnico ENV-124*. Washington, D.C.: BID - Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Vogelgesang, F. (1998). Tierra, mercado y Estado”. En BID. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina, Informe Técnico ENV-124*. Washington, D.C.: BID - Departamento de Desarrollo Sostenible.

5. Algunos aspectos críticos en la reforma agraria¹

5.1 La selección de beneficiarios de la reforma agraria

Cuando el Estado asume la decisión de facilitar el acceso a la propiedad mediante la utilización de recursos públicos, siempre existe el problema de seleccionar los campesinos que accederán a los beneficios, dado que la demanda por lo general supera la oferta cuando los recursos son escasos y los activos se entregan gratis, o con un costo muy reducido. Tener criterios claros para seleccionar los beneficiarios es lo más conveniente para limitar el acceso frente a recursos escasos.

La situación de pobreza o de no posesión de activos productivos es un criterio necesario para la redistribución, pero no es suficiente. La pobreza no puede ser el criterio único para seleccionar los campesinos que reciben tierras con recursos de la sociedad. A ese criterio básico de una política de distribución social de la propiedad, deben agregarse otros como: experiencia en las labores agrícolas, condición de jefe de hogar, capacitación institucional adquirida, niveles de educación, capacidad de formar pequeñas empresas familiares y de acumular –experiencia en manejo de créditos, experiencia como aparcerero o arrendatario, etc.– pertenencia a un vecindario local, disponibilidad de ahorros –sea en dinero o especie–; edad productiva del usuario –¿tiene sentido comprometer a una persona que tiene baja capacidad productiva en el pago de la tierra y de un crédito de producción?–. La selección debe realizarse en un proceso abierto y participativo en las localidades rurales para eliminar las filtraciones e influencias de autoridades locales, funcionarios o líderes políticos.

Esta selección no debería condicionarse a la pertenencia o no a una organización comunitaria determinada, pues ese es un factor de libre elección

1 Estas notas son apartes revisados y tomados del artículo publicado en la Revista *Coyuntura Agropecuaria* de CEGA, Bogotá, 2000.

5.2 Unidades mínimas en el sector reformado para generar núcleos mínimos de acumulación

Un proceso de reestructuración del sector rural debe partir de un principio: redistribuir o reestructurar para crear riqueza y no para generar pobreza. El mejoramiento del nivel de vida rural y de las condiciones para el desarrollo sólo puede alcanzarse generando pequeños y medianos núcleos de acumulación en el campo, no formando minifundios como lo ha hecho la reforma agraria colombiana. Para ello es necesario, aunque no suficiente, romper las dinámicas perversas de generación de pobreza sustentadas en procesos redistributivos mal diseñados, mal manejados e intervenidos excesivamente por una institucionalidad pública obsoleta que opera sin criterios de desarrollo.

Lo anterior plantea un problema que exige asumir una definición sobre el modelo de estructura agraria deseable en el país: ¿una estructura basada en la pequeña propiedad campesina sin posibilidades de acumulación; economías de subsistencia? ¿Una reforma 100% redistributiva que elimina la gran propiedad y la fragmenta hacia abajo? ¿una reforma sustentada en la pequeña y la mediana propiedad y la explotación capitalizables? ¿Una estructura unimodal donde coexiste la grande, mediana y pequeña propiedad trabajando todos con la misma tecnología y las mismas capacidades, idénticas condiciones de acceso tanto a recursos como a mercados y atención gubernamental? ¿O una estructura agraria multimodal, donde la propiedad pequeña y mediana capitalizada son el eje central del desarrollo de la agricultura; donde se reconozcan las diferencias, y en la cual los pequeños y medianos pueden articularse con grandes empresas y conglomerados en condiciones equitativas, respetando los espacios de las economías campesinas de subsistencia? En este modelo agrario ninguno de los tamaños de propiedad y explotación tiene un dominio o control sobre la estructura, pero la mediana propiedad tiende a convertirse en el fiel de la balanza, en la que facilita los equilibrios internos de la estructura agraria. Esa conformación implica una política no discriminatoria contra los pequeños productores.

El asunto no es lo deseable ni lo ideal, sino lo posible; lo viable dentro del un modelo capitalista que buscaría caminos de democratización y eliminación de la exclusión; a través del manejo de la igualdad de oportunidades según la libre elección de cada cual.

No habrá muchas dudas respecto a la elección del modelo multimodal frente al bimodal actual o el unimodal ideal que opera en casi todos los países

En el desarrollo del mercado no debería perderse de vista el hecho de que la tierra para los campesinos, más que una mercancía, constituye una estrategia de sobrevivencia, de pertenencia a un territorio, a una comunidad; la tierra hace parte de la identidad campesina. Ellos, como anotan Quintana y otros [1998], conciben la tierra como un espacio multifacético usado para la producción y como un lugar para vivir. El acceso a este factor no se hace entonces bajo la lógica implacable del mercado sino por una serie de evaluaciones internas subjetivas. La tierra más que una mercancía es una fuente referente de identidad. Por ello, autores como Quintana y otros consideran que la redistribución debe conservarse para atender las demandas campesinas de identidad social, sus autonomías y sus estrategias [Quintana et ál., 1998].

5.4 La tributación sobre la propiedad rural

La tributación sobre la propiedad tiene dos grandes atributos: (1) obliga a un uso adecuado y eficiente del suelo de acuerdo con su vocación agroecológica y las posibilidades de ventajas competitivas, y (2) desactiva el factor especulativo y de acumulación de tierras para valorizarlas sin retribuir nada a la sociedad. Impuestos adecuados a la propiedad rural aumentan la oferta de tierras y disminuyen sus precios obligando a la movilización de la oferta. Para que el impuesto tenga ese efecto debe tasarse de manera que en el término de un plazo definido el propietario que no haya utilizado adecuadamente su tierra, o no la haya vendido o entregado en arriendo a empresarios eficientes, termine asumiendo un costo irrecuperable en el mercado.

El impacto social y político del impuesto consiste en eliminar el valor especulativo incorporado en el precio, y, por lo tanto, desestimular la acumulación de tierras y la captura de rentas así como la protección contra la inflación a costa de hacer que la propiedad no cumpla su función social.

Un mayor impuesto a la propiedad rural implica actualizar los catastros rurales, pues el impuesto se cobra sobre el avalúo catastral y no sobre el valor comercial. Como estos catastros están atrasados, por lo general, el impuesto en principio debe ser alto y acompañarse con medidas de autoavalúo, como se acostumbra en las grandes ciudades. Los autoavalúos, así como el avalúo técnico realizado por una entidad especializada –hoy el IGAC– son la base para definir el precio de la tierra en los programas de reforma agraria.

No debe descartarse el cobro de valorización por obras realizadas por organismos públicos, sistema que opera en Antioquia con relativo éxito y que está

moderadamente progresivo para disminuir la resistencia política y fortalecer la fuerza de la ley [Biswanger, Deininger y Feder, 1995].

5.5 La reinención de la institucionalidad

La institucionalidad creada en los años sesenta para la ejecución de la reforma agraria está completamente desfasada de las condiciones actuales, de los desafíos del desarrollo rural, y ha perdido credibilidad y confianza en los ciudadanos. Esa institucionalidad operó siempre con el criterio de que el Estado era el único que podía orientar, ejecutar y hacer seguimiento a los procesos de cambio en las estructuras agrarias. Hoy ese criterio debe superarse para una actuación pública y privada complementaria, donde lo privado pueda participar con el Estado –vía contratación y estímulos– en actividades relacionadas tanto con la reforma agraria como con la operación de los mercados de tierras.

Uno de los aspectos por resolver es la desburocratización de los órganos de decisión, tanto nacionales como regionales. La institucionalidad requiere fuertes mecanismos de control social de los programas y del uso de los recursos públicos, en especial en las regiones y localidades donde se ejecutan las actividades. Es muy débil e insuficiente el control social ejercido por una junta directiva nacional o regional. Por lo que ese control implica mecanismos operativos para que los organismos de control autorizados puedan realizar investigaciones inmediatas e imputaciones de responsabilidades a los involucrados. Además, ello debe generar indicadores de eficiencia y de seguimiento para hacer ajustes sobre la marcha; igualmente, requiere mecanismos público-privados de evaluación de impacto de los programas y las estrategias para introducir cambios oportunos en la orientación e identificación de nuevas estrategias de acuerdo con la dinámica de los procesos.

Las posibilidades de transformar el sector rural colombiano se ahogaron en el sistema de expedición de leyes para entregar tierras de alto costo a campesinos con altos índices de analfabetismo y sin redes sociales organizadas; además, carentes de capital social, atendidos por organizaciones públicas con altas dosis de ineficiencia y corrupción, que han actuado con criterios centralistas y muchas veces en defensa de intereses no públicos, fortaleciendo sistemas de búsqueda de rentas y privilegios. Una ley básica agropecuaria, con pautas orientadoras para la acción pública, es un referente obligado para legislar sobre reforma agraria y mercado de tierras; evitaría caer en una prolija legislación y en instrumentos jurídicos extensos e intrincados que sólo

cuestión agraria nos referimos hoy: ¿se trata de la tenencia de la tierra, o de algo más allá y más complejo importante que ésta?²

En la visión clásica existe el acuerdo de que la reforma agraria altera la distribución del ingreso y la estructura político-social, al igual que impulsa el desarrollo económico, amplía el mercado interno, mejora la productividad y el nivel de vida de los campesinos, supera la pobreza y logra mayor desarrollo de la democracia; pero el acuerdo no es tan claro cuando se trata de definir el tipo de reforma que debe adelantarse y la extensión y su profundidad, en términos de modificación de los factores de poder interno de la agricultura y el sistema nacional.

Existen pocas dudas sobre la bondad de una reforma agraria para transformar la estructura agraria, en especial cuando se considera que ésta es un obstáculo para el desarrollo, o se convierte en un factor de conflicto social que amenaza la estabilidad política.

De acuerdo con el concepto clásico latinoamericano, para que se produzca una reforma agraria deben darse algunas condiciones necesarias como: (1) una distribución de la propiedad agrícola altamente desigual porque la estructura de tenencia de la tierra inadecuada; (2) niveles altos de pobreza y miseria en las áreas rurales lindantes con la riqueza; (3) el estancamiento económico de las masas de población rural; o sea, la no participación de los campesinos en los beneficios del desarrollo; (4) inestabilidad política y social por la presencia de un orden político existente amenazado en forma amplia, no sólo en el aspecto agrario. Sin embargo, un elemento crucial que añade Barraclough es que los cuatro factores anunciados son necesarios mas no suficientes, y se requiere un *catalizador* que puede ser una persona o un hecho en particular o una combinación de hechos y personas. Esta es una pregunta interesante para los colombianos, ¿estamos en presencia de ese catalizador?

Este artículo se centra, entonces, en plantear y ratificar la propuesta, mencionada en los documentos anteriores, sobre la necesidad de pasar de la reforma agraria tradicional a una reforma rural que supere el paradigma clásico de la reforma agraria.

6.2 Las fallas del mercado y la sociedad

Colombia nunca se ha distinguido por su decisión y capacidad de adelantar procesos de cambio estructurales que pongan a la economía y la sociedad

2 Una discusión sobre la cuestión agraria se puede consultar en Machado, A. (1998) *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá, D.C.: El Áncora.

en una senda de crecimiento sostenido mediante un modelo de desarrollo más endógeno e incluyente, para desarrollar sus diversos potenciales y posicionarse adecuadamente en el concierto de las naciones en vía de desarrollo.

Esta afirmación se evidencia con claridad en el sector agropecuario donde las transformaciones de la estructura agraria no han hecho parte de las estrategias de crecimiento y desarrollo del sector, por lo cual hoy la agricultura colombiana se encuentra en una serie de encrucijadas que difícilmente pueden superarse bajo los moldes tradicionales de las políticas sectoriales. Esas dificultades están agravadas por el conflicto que vive el país desde hace varias décadas, en el cual tiene importancia explicativa, entre otros, el problema de acceso a la propiedad rural y las descuidadas e inconsistentes políticas de desarrollo rural. Estas políticas, hoy desaparecidas del panorama rural, se han sustituido por proyectos casuísticos y cortoplacistas que buscan aplacar las demandas de diversos actores sociales, sin que hagan parte de una estrategia de desarrollo compartida que cuente con el apoyo político necesario.

Colombia se durmió sobre el discurso de la vocación agrícola del país y no se preocupó por las consecuencias del crecimiento excluyente. El Estado depositó su confianza en el mercado para resolver las fallas de acceso a los recursos; y a su vez, el mercado confió en que el Estado crearía las condiciones para que el sector privado avanzara en un proceso de desarrollo sostenido que conduciría a involucrar a todos los actores en los beneficios aportados por el uso de la tecnología y los procesos de modernización.

El proceso de conformación de la propiedad rural en Colombia es una buena muestra de esa falta de visión del Estado y de la sociedad sobre un ordenamiento adecuado en el acceso y uso de los recursos para el desarrollo. Desde la época de la Colonia empezaron a cometerse errores apreciables en el acceso a la tierra, y ello continuó durante el período republicano, en las políticas de colonización de fines del siglo xix y también durante las primeras décadas del siglo xx. Catherine LeGrand hizo un aporte significativo a la comprensión de la forma como se configuró la propiedad rural hasta mediados del siglo xx [LeGrand, 1988]. Ese estudio, poco conocido por la sociedad colombiana y, en especial, por la clase dirigente del país, invita a una reflexión seria sobre lo que el país ha hecho en la apropiación de su principal recurso natural, y sobre lo que trató equivocadamente de corregir con la reforma agraria al *estilo colombiano*.

El proceso de apropiación de la tierra se hizo, por lo general, con métodos violentos desde el comienzo; con todo tipo de artilugios y trampas se burlaron

las dudosas y tímidas disposiciones del Estado para regular el acceso ordenado a los recursos; los propietarios más acomodados usaron al máximo sus influencias y poderes ante el Estado a través de la clase política para defender sus intereses en contra de las mayorías, pensando sólo en sus intereses particulares, olvidándose del país donde estaban ubicados y disfrutaban de prebendas. Un porcentaje reducido del campesinado logró acceder a la propiedad en condiciones relativamente democráticas a través de las corrientes colonizadoras del occidente. Allí se constituyó un espacio de desarrollo de la pequeña y mediana propiedad que mostró ser hasta casi finales del siglo xx un modelo sostenible, con una democracia económica que salvaguardó a la región cafetera de occidente y de la parte central del país de un proceso acelerado de pobreza y subdesarrollo.

Los campesinos que entraron en las áreas de colonización por fuera de las zonas cafeteras no sólo enfrentaron las inclemencias del trópico, también los intereses de los terratenientes y comerciantes atraídos por las posibilidades de valorización de las tierras, y el dominio territorial en áreas donde el patrimonialismo y la informalidad sustituyeron la falta de un Estado que acompañara las arduas faenas de los pequeños propietarios para establecer sociedades rurales estables.

Hoy, la mayoría de esas zonas son sociedades inestables sin un futuro claro, están ocupando áreas frágiles para la agricultura, y zonas de reserva donde deben salvaguardarse los recursos naturales; o han sido apropiadas por las ambiciones de propietarios que con la ganadería han ido extendiendo sus dominios más allá de la frontera agrícola. En tales áreas, además, están ubicados los cultivos ilícitos y son el escenario de disputas territoriales de los grupos alzados en armas, por la ubicación estratégica que tienen para el desarrollo de actividades ilícitas de todo tipo. Ese modelo colonizador no le ha dejado sino problemas al país y a la sociedad y, por la forma como el Estado ha tratado sus problemas, ha conducido a enrarecer las relaciones del país con la comunidad internacional y con las potencias económicas del orbe.

Colombia ha fracasado continuamente en sus intentos de realizar una reforma agraria bajo el esquema de redistribución de la gran propiedad hacia la pequeña propiedad de tipo familiar –reforma agraria histórica–. En ello han fracasado los gobiernos, la clase dirigente, los partidos políticos, las organizaciones del sector rural, los propietarios, y la sociedad en general. Y han fracasado por falta de una visión estructural y de largo plazo de la agricultura, por la incapacidad de tomar decisiones para modificar las relaciones de poder, por



la defensa de los intereses de los grupos más privilegiados, por la insuficiencia de recursos, por la carencia de una visión compartida sobre el desarrollo, por el desconocimiento que tiene la sociedad sobre la importancia de lo rural y de la pequeña producción para el desarrollo y la estabilidad democrática, entre otros factores.

En una perspectiva histórica, el problema de tierras y la cuestión agraria debería haberse resuelto, o empezado a resolverse de manera definitiva en la fase de transición de la premodernidad a la modernidad y la modernización. Ello debería haber ocurrido aproximadamente en el período de 1930 a 1960 cuando se pudo romper el esquema tradicional de la hacienda precapitalista, se avanzó hacia la secularización de la sociedad y el desarrollo del capitalismo en el campo empezó a entronizar la ciencia y la tecnología como factores claves para la producción. En ese período se resquebrajó, además, la mentalidad católico-conservadora de entorno rural, como la denomina el profesor Carlos Uribe Celis. En ese período es cuando debió realmente resolverse el problema agrario y de tierras, época que coincide con el surgimiento de movimientos armados que reclamaban esa solución. La Ley 135 de 1961 sobre reforma agraria llegó así tarde, y entró justo en el límite del período más indicado para hacer el cambio; pero, esa ley no resolvió el problema.

En un intento por suplir las deficiencias de la reforma agraria –cortada de tajo en el Acuerdo de Chicoral a comienzos de los años setenta–, y para atender las demandas del campesinado, el Estado –con el apoyo de la banca internacional– implementó a partir de 1977 el Programa de Desarrollo Rural Integrado, (DRI), que terminó convirtiéndose en un Fondo de Cofinanciación a fines de los ochenta. El error de este programa fue suponer que podía mejorarse la situación de los campesinos y pequeños productores sin el acceso a los factores productivos, en especial la tierra. El DRI hizo aportes significativos a la construcción de una infraestructura regional para las sociedades rurales de pequeños y medianos productores, pero no mostró avances consolidados en los ingresos y la calidad de vida rural. Aunque logró estabilizar muchas sociedades campesinas, fue también un programa aislado de las transformaciones requeridas por el país para avanzar en un proceso de desarrollo más endógeno.

El Programa DRI murió finalmente en manos del neoliberalismo y las corrientes más conservadoras que empezaron a retirar los apoyos del Estado al sector rural, con la idea de que la producción campesina era ineficiente, y, como consecuencia el mercado incorporaría en las corrientes dinámicas de la

producción y las cadenas productivas a los productores que mostraran más eficiencia para competir, en un proceso de selección natural de los más capaces. Pero igualmente, el DRI estaba operando dentro de un esquema de políticas sectoriales que privilegiaba a la agricultura comercial para impulsar el desarrollo del capitalismo en el campo, en medio de un conflicto que fue minando las posibilidades de permanencia de muchos productores en las áreas rurales.

Por las anteriores consideraciones es claro que cuando hablamos del problema rural en Colombia se nos aparece el fantasma de la reforma agraria que el país no ha podido desterrar y mandar a los confines de la tierra. Ello porque nunca adelantó un proceso serio y adecuado de redistribución de la tierra para facilitar los procesos de crecimiento y desarrollo con equidad, convivencia y justicia social. El término parece hoy en día anacrónico en el contexto actual de la globalización y de la modernización; y además, lleva a costas la mayor ineficiencia de la acción pública y de descuido de los sectores privados en la solución de un problema, cuya solución implica hoy altos costos para la sociedad.

6.3 La reforma agraria en un régimen capitalista

Las reformas tienen que ubicarse en un contexto determinado. No es lo mismo una reforma que busca eliminar las relaciones atrasadas en el campo, de tipo feudal o semifeudal, de las realizadas dentro de un régimen capitalista donde las formas semifeudales han desaparecido como formas dominantes.

Tampoco puede aplicarse el mismo esquema a una sociedad en proceso de globalización con grandes factores de desestabilización política y social, o a otra con atraso considerable en materia de transformaciones estructurales para el desarrollo y la modernidad, involucrada además en múltiples conflictos y en guerra.

En un régimen capitalista la reforma agraria sólo puede ser redistributiva dentro del sector reformado cambiando parte de la estructura agraria y sustituyendo la elite capitalista dominante (terratenientes aburguesados), por una clase de agricultores y campesinos que explotan la tierra dentro de parámetros de eficiencia. En un régimen capitalista la tierra deja de ser un bien de especulación y de sobrevalorización, o de captación de rentas institucionales, para convertirse en un bien productivo y de inversión.

En un régimen capitalista que se desenvuelve en condiciones normales de acumulación de capital, según De Janvry [1981] existen cuatro razones por

las cuales la reforma agraria se convierte en un tema poco probable para ser asumidos por las políticas:

- Las alianzas políticas requeridas para apoyar la reforma agraria tendrán que ser capaces de oponerse a los intereses capitalistas establecidos en la agricultura. Será difícil oponerse a la elite terrateniente porque su control del aparato estatal se fundamenta en la diversidad de inversiones en la industria y fuertes alianzas con el capital extranjero. También es difícil oponérseles, pues se requiere que una facción de la burguesía se oponga a otra y cuestione la inalienabilidad de los derechos de propiedad, y exija una compensación completa para los anteriores propietarios.
- Las reformas antifeudales han producido ganancias en eficiencia y equidad —en equilibrio compensatorio entre estos dos propósitos—; una reforma adicional puede anular los logros tecnológicos pasados, factor que genera caídas en la producción, por lo menos en el corto plazo.
- La mayoría de los países del Tercer Mundo han optado por un modelo de desarrollo económico donde el crecimiento industrial se basa principalmente, en la expansión de un mercado de exportaciones o bienes suntuarios, y no en el mercado de bienes de consumo. Ahí resulta esencial la redistribución progresiva de los ingresos con el objeto de crear un mercado nacional para la industria, con lo cual se evita la crisis de falta de consumo. En tal caso, la reforma sólo es un beneficio político para trabajadores y campesinos.
- La burguesía responderá a las presiones sociales para una reforma agraria aceptándola a cambio de la legitimación de las relaciones sociales dominantes. Así, los programas de reforma serán tan limitados como sea posible mientras logren su propósito político; en estos términos, son un instrumento de estabilización, pero también de desestabilización potencial.

No obstante estas razones no son lo suficientemente convincentes como para olvidar la necesidad de la reforma, tanto más porque ellas son fruto de una decisión política que afecta los distintos poderes.

De Janvry concluye que la reforma agraria en un sistema capitalista globalizado será siempre resultado de una fuerte presión que pueda cuestionar el orden existente, pero no de una concesión fácil de las clases dominantes. *“Por esta razón, la reforma agraria sigue siendo un tema político importante incluso si se emplea para una variedad de propósitos distintos del acuerdo con diferentes programas políticos”.*

No hubo una articulación entre los cambios programados por el Estado a través de las leyes, y los que el mercado impulsó en los demás sectores de la economía. En otros términos, las reformas agrarias no fueron el resultado de un proceso de cambio global en la sociedad, sino que perecieron frente a las fuerzas políticas y económicas interesadas en mantener el *statu quo* y las estructuras de poder. De otra parte, las reformas agrarias operaron dentro de un modelo de desarrollo que privilegiaba la agricultura comercial frente a las economías campesinas de subsistencia. De allí que la política sectorial y las entidades públicas se diseñaran para atender los intereses de los empresarios y exportadores, antes que para prestarle atención a los potenciales y limitaciones de los pequeños productores.

En Colombia quienes menos se han beneficiado de la reforma agraria son los campesinos; la mayoría de quienes recibieron tierras cayeron en la pobreza, abandonaron las tierras, o las entregaron al sector financiero en pago de sus deudas. Los más beneficiados fueron los propietarios que hicieron buenos negocios vendiendo tierras caras y de mala o regular calidad a los gobiernos, así como los innumerables funcionarios públicos agazapados en las prácticas de la corrupción y el clientelismo. También se ha beneficiado la clase política que hace parte de los núcleos de poder que giran alrededor de los negocios sobre la tierra y los asuntos rurales.

A partir de 1988 el beneficio ha mejorado para los propietarios, pues el pago de las tierras por el Estado se hace en buena parte al contado y a plazos de no más de cinco años. Antes, en la Ley 135 de 1961, los pagos se hacían con bonos a 20 años y a bajos intereses con lo que los propietarios terminaban financiando buena parte de la reforma. Con la Ley 160 de 1994, —que buscó abrir sin éxito la operación de un mercado subsidiado de tierras—, la sociedad toda es la que ha estado pagando el subsidio del 70% otorgado por el Estado sobre el valor de la compra de tierras; los propietarios prácticamente no aportan, pues venden a precios de mercado.

En el período 1961-1999 el INCORA afectó con fines redistributivos 1,8 millones de hectáreas, de los cuales 1,4 millones fueron tierras compradas por el Instituto, sólo 70.000 hectáreas correspondieron a acciones de expropiación y 350.000 hectáreas fueron tierras cedidas al Fondo Nacional Agrario. En cambio, las tierras entregadas para reservas indígenas suman 30 millones de hectáreas y la titulación de baldíos asciende a 15 millones de hectáreas. No más de 102.000 familias se beneficiaron de los programas de redistribución, unas 430.000 recibieron títulos de terrenos baldíos y cerca de 65.000 familias

de comunidades indígenas se han beneficiado de los programas del INCORA. Los estimativos existentes dicen que en este período el Estado ha gastado cerca de 7 billones de pesos, sin que pueda afirmarse que se realizó realmente una reforma agraria [Balcázar et ál., 2001].

Todos nos hemos equivocado en el asunto de la reforma agraria, pues el problema agrario no se ha resuelto y parece que el país así lo ha decidido. Ha sido una decisión política con altos costos económicos, sociales y políticos, que ha generado múltiples conflictos, ha costado la vida de muchos colombianos, ha producido un fenómeno de desinstitucionalización e incertidumbre, así como de inestabilidad de las sociedades rurales y de desconfianza tanto de los productores como de los habitantes rurales en sus instituciones y organizaciones. Ni la reforma agraria redistributiva ni el mercado subsidiado de tierras, ni los programas de desarrollo rural integrado, ni los programas gubernamentales sectoriales, han acertado en una solución definitiva al problema agrario. El problema entonces no parece ser técnico de ni de recursos, sino de decisión política para realizar los cambios estructurales requeridos por el país para desarrollarse de una manera civilizada y en medio de la democracia.

6.5 Los modelos propuestos para solucionar el problema

Los cambios en el entorno y los nuevos parámetros para discutir el problema agrario, parecen definir la hora de abandonar el concepto tradicional de reforma agraria (la histórica) para hablar de una *reforma rural* como concepto más amplio e integrador en el nuevo contexto.

Antes de precisar lo que aquí se entiende por *reforma rural*, veamos los modelos planteados para la solución del problema agrario. En realidad existen varias alternativas de solución que deberían analizarse a la luz de los planteamientos teóricos, tal como con el lente de la realidad social y política y el estadio de desarrollo o de atraso que tiene Colombia. Las propuestas actuales podrían clasificarse en cuatro grupos:

- La reforma agraria redistributiva como una reivindicación histórica y de búsqueda de equidad y transformación de poderes. Un ejemplo de esa solución es el de Alfredo Molano [2001], entre otros, quien en un artículo reciente en El Espectador dice: *“La reforma agraria continúa siendo inaplazable; la tierra sigue siendo un instrumento de creación de riqueza y sigue siendo fuente de poder. De ahí que su concentración equivalga al despojo, al desempleo, al desplazamiento, al clientelismo, y contribuya a explicar, en buena medida, la forta-*



leza del paramilitarismo". Esta puede calificarse como una visión política y estructuralista.

- El mercado de tierras operando libremente. Es decir, las tesis neoliberales puras que consideran que el Estado no debe intervenir por dejar que las fuerzas del mercado asignen los recursos de una manera eficiente, y donde quienes tengan la capacidad de comprar tierra que lo hagan, no importa la concentración, ni el mal uso del suelo ni los conflictos ni los antecedentes históricos. También están quienes siendo partidarios de esa medida consideran que de todas maneras el Estado debe intervenir para fortalecer el derecho de propiedad y disminuir los costos de transacción que implican el acceso a la tierra; es decir, intervenir para remover los factores institucionales que impiden la libre operación del mercado. Estas son las tesis neoclásicas.
- La tesis de Álvaro Balcázar, quien plantea que el problema no es la redistribución de algo que ya no genera riqueza como antes (la tierra) ni es el mercado operando libremente el que resuelve el problema, sino que es la dotación de capacidades a los actores sociales para que usen la propiedad, sea por la vía de la adquisición de derechos de propiedad, o por la operación de un mercado de derechos de uso de la tierra. En esta tesis el mercado también opera libremente y no importa tampoco si se presenta la concentración o la fragmentación de los derechos de propiedad. El Estado interviene para generar las instituciones o condiciones que promuevan el desarrollo de los mercados y la movilidad de los derechos de uso de la tierra; por ello no tiene sentido usar los impuestos a la tierra para inducir una mejor utilización de ella. Esta es una tesis más futurista, pues estamos lejos de incorporarnos realmente a una sociedad del conocimiento, donde es éste y no la tierra, el que fundamentalmente genera valores y riqueza. Esta tesis puede ser atractiva para una sociedad que ha alcanzado la modernización y la modernidad, y donde se impone el conocimiento como fuente de riqueza.
- Una propuesta como la aquí sugerida, y que otras personas también han expresado: olvidarse de la reforma agraria redistributiva (la reforma histórica) y hablar más bien de una reforma rural, que implica recontextualizar la reforma agraria, adoptar una visión de largo plazo para el sector agropecuario y el desarrollo territorial; evitando dejarse atrapar en los problemas de la coyuntura. Esta es una tesis de corte neoestructuralista y más institucionalista.

Como éstas puede haber otras propuestas o combinaciones, lo cual es muy positivo para el debate. A diferencia del pasado donde la única propuesta

queda en los límites de las fincas y las explotaciones agropecuarias, cubre las posibilidades de generar ingresos extraprediales, de articular lo rural con lo urbano en unas relaciones menos asimétricas; contempla la reforma de los sistemas de comercialización y de relaciones con los sectores agroindustriales para equilibrar poderes de negociación, incluye una reforma y un desarrollo en la financiación rural y en la prestación de servicios, incluidos los mecanismos de generación y transferencia de tecnología; compromete directamente el manejo ambiental, de los recursos naturales y de la biodiversidad.

Ese tipo de reforma involucra tanto al sector público como al privado, no sólo en lo referente a sus responsabilidades, también en sus estructuras y órganos de poder. Una reforma de este tipo debe formar parte de una visión compartida de largo plazo de la agricultura, de la sociedad rural, del desarrollo territorial y del desarrollo rural con sus diferenciaciones regionales y sus diversas articulaciones. Por tanto, está inscrita en un proyecto global de sociedad que debe partir de una construcción colectiva para que se exprese políticamente con los poderes necesarios para emprender los cambios –concebidos como graduales y acumulativos–, en un proceso continuo y escalonado de generación de dinámicas coordinadas en lo nacional, lo regional y lo local.

6.6 Las justificaciones de una reforma rural

Una reforma rural tiene muchos tipos de justificaciones, sintetizadas en las diferentes facetas de la cuestión agraria: lo económico, lo social, lo político y lo institucional.

Tradicionalmente se ha considerado que la pequeña propiedad es más eficiente que la mediana y la grande, y, por lo tanto, se justifica fragmentar la propiedad y su uso. Pero ello sólo es cierto cuando los pequeños propietarios pueden acceder en igualdad de condiciones a otros activos y factores de producción, además de la tierra y el mercado. Este es un concepto traído de los países desarrollados que difícilmente puede operar en un país como Colombia, donde existe exclusión, violencia y grandes desigualdades en el acceso a recursos.

Hoy día, todo tamaño de la propiedad y empresa puede ser eficiente si tiene acceso al conocimiento, al capital, la información y la tecnología, a activos físicos, y, también al mercado y a las economías de escala formadas por fuera de la finca en el sector de servicios. No es fácil afirmar que la pequeña propiedad, en un creciente contexto de conocimiento sea, *per se*, más eficiente

El argumento social y político es el que más pesa en una reforma rural como estrategia nacional y no sectorial, pero lo económico no puede descuidarse. Indudablemente, el argumento político es el más fuerte en el contexto actual de la sociedad colombiana.

En efecto, en esta sociedad el argumento mayor para una reforma rural es que la sostenibilidad social y política del modelo de desarrollo capitalista pasa por los corredores del sector rural. No importa que la agricultura tenga un peso reducido en el PIB, que la población rural descienda cada vez más, que las exportaciones agropecuarias y del café sean cada vez un porcentaje menor del aporte a las divisas, y que la generación de empleo en el sector rural sea menos dinámica que en otros sectores de la economía. Un nuevo modelo no se sostiene si no hay democracia participativa, más igualdad, mayores oportunidades, mejor suministro de bienes públicos; y si no se derrota la exclusión y se hace un reconocimiento de valores e instituciones propios de la nacionalidad que están muy arraigados en lo rural.

Modernización con modernidad es el término que lo expresa y los economistas deben entenderlo mejor. Gústelo o no a los macroeconomistas de nuevo cuño, esta es una realidad política que no puede despreciarse con argumentos de eficiencia a raja tabla, mucho más en sociedades con altos niveles de desigualdad, exclusión y violencia.

Siempre aparecerá la pregunta de si una menor desigualdad asegura un mayor crecimiento o no, y si se puede crecer al tiempo que se redistribuye. Según entiendo esta discusión no está resuelta entre los economistas, porque ello depende de muchos factores. Todo queda supeditado a quién se entregan los activos que se redistribuyen, en qué condiciones de acceso a otros activos complementarios, si los activos que se entregan –en este caso la tierra– son los más generadores de riqueza e ingreso por su uso, y si el contexto institucional en que se hace ese proceso es propicio para su uso adecuado en términos de mercados, rentabilidad, claridad de reglas de juego, confianza y redes sociales de compromiso.

6.7 La reforma rural, una reforma institucional de tercera generación

En América Latina se viene hablando de reformas institucionales de primera, segunda y tercera generación, aplicables tanto al conjunto de la economía y la sociedad como al sector rural. Colombia podría tener el récord, no sólo

- Reconstruir la propiedad excesivamente fragmentada mediante la creación de modelos de acumulación en pequeña escala, o economías de subsistencia en algunos casos. Se trata de reconstruir la propiedad a escalas mínimas para una explotación económica, concentrando activos en zonas de minifundio. Ello requiere una política de reubicación de poblaciones. Como corolario de ello, la política reformista puede fragmentar los derechos de propiedad, pero no el uso del suelo, con el fin de no generar pobreza.
- No crear en términos netos, más economías de subsistencia tipo UAF, como lo ha hecho la reforma agraria de los últimos 40 años, con lo cual ha aumentado el número de pobres en el sector rural. Se buscaría, más bien, crear, a través de un proceso, economías empresariales en pequeña escala, en lugar de economías de subsistencia frágiles que no pueden acumular. Estas unidades no tienen capacidad de sostenerse en contextos adversos y cambiantes, y en un mercado cada vez más exigente, donde operan economías y servicios de escala de alta calidad. Con las economías de subsistencia existentes y la recomposición de las que están por debajo de ese equilibrio – el minifundio cuando sea posible– es suficiente para que el Estado haga una política de fortalecer las economías campesinas existentes y crearles condiciones para que algunas de ellas puedan pasar a economías empresariales de pequeña escala. Esas familias que requieren recomponer su unidades serían las más oprimidas para usar el subsidio a la compra de tierras adquiriendo, por ejemplo, tierras de sus vecinos; serían negocios entre vecinos y no entre grandes y pequeños como los que plantea la Ley 160 –que tiene todas las dificultades e implica intervenciones inapropiadas e innecesarias de funcionarios públicos–. La organización de empresas campesinas familiares tiene toda la justificación en zonas de contención de la colonización; es decir, la estrategia de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) es válida y debería no sólo redimensionarse, también rediscutirse sus condiciones.
- Crear estímulos para desarrollar y fortalecer la mediana propiedad empresarial eficiente, sea a través de incentivos a la inversión, la regulación de un mercado de alquiler de tierras y líneas de crédito no subsidiadas para compra de tierras. La mediana propiedad es el fiel de la balanza en la estructura agraria, y elemento al que debe dársele más atención en la política gubernamental. La formación y fortalecimiento de una clase media rural estable es la mejor garantía para la democracia y el desarrollo en el campo.
- Hacer una distinción clara entre lo que es un problema social en el sector rural, y lo que es un problema productivo. Esto significa un proceso de estratificación de la población rural para separar la que puede tener opciones

de mejorar su ingreso y nivel de vida viviendo de actividades agropecuarias, de la que definitivamente no la tiene y requiere, por lo tanto, una estrategia diferente a la entrega de activos como la tierra, situación que configura más un problema social por resolver fuera de la actividad productiva agrícola. A los más pobres se les deben brindar opciones de empleo no agrícolas, para lo cual requieren educación y capacitación de manera que migren con posibilidades de competir en el mercado de trabajo; ubicarlos en área estatales para manejos ambientales como asalariados de una sociedad que reconoce las externalidades del medio ambiente; etcétera. No se puede seguir sosteniendo de manera irresponsable la idea de que todos los pobres rurales tienen derecho a que se les entregue tierra por el hecho de que son campesinos pobres. Esto debe conducir a políticas diferenciadas, que son odiosas para muchos economistas que les gusta la homogeneidad y el aburrimiento social; pero que son necesarias para gestar confianza, crear redes institucionales, integración e inclusión.

- Focalizar la entrega de tierras y otros activos, el acceso a subsidios y la participación en empresas, mediante un proceso selectivo de los beneficiarios de los recursos públicos. Esta selección debe hacerse con parámetros generales trazados por el Estado y aplicados en el nivel local mediante consensos con las comunidades; son éstas las que finalmente deberían elegirlos con base en el cumplimiento de unos mínimos.
- La reforma rural debe conducir a configurar áreas geográficas de reforma, para evitar la dispersión en la prestación de servicios y facilitar la conformación de economías de escala de todo tipo, así como la conformación de organizaciones y de capital social.
- Usar sin contemplaciones la extinción de dominio a las tierras adquiridas con capitales ilícitos o métodos violentos, y usarlas de acuerdo con las modalidades anteriores, pasándolas de propiedad pública a privada.

La reforma rural, como las viejas reformas agrarias estructurales requieren un catalizador, pues aunque existen condiciones necesarias para impulsar las reformas no son suficientes, como lo diría Barraclough, [1965]. En Colombia el catalizador no es una persona, como lo fue en la Cuba revolucionaria, sino un proceso: la búsqueda de la paz y la convivencia entre los colombianos, al mismo tiempo que se desarrolla tanto la democracia como la sostenibilidad social y política del sistema. Si algún colombiano duda de que tengamos un catalizador de esa magnitud, es porque no vive en este país y está encerrado en el microcosmos de su propio egoísmo, en un autismo total.

Así se habrá rebasado el paradigma de la reforma agraria tradicional de redistribuir la propiedad en beneficio de los pequeños productores y trabajadores agrícolas, tan bien expresado por Doreen Warriner [1957] hace cerca de 45 años, con la idea de mejorar el ingreso, redistribuir el poder y lograr el ascenso social. La sola redistribución de activos físicos ya no es condición necesaria para alcanzar el bienestar y el mejoramiento en el nivel de vida de las familias. Para ello hoy se requieren activos físicos y financieros, conocimiento, educación, información, redes sociales, confianza y acceso a mercados. Por ello, no tiene sentido seguir hablando de reforma agraria redistributiva de tipo tradicional o clásico, sino de reforma rural y desarrollo territorial, en una visión que va mucho más lejos de la tenencia de la tierra como elemento focal del desarrollo en el sector rural.

En síntesis, la solución del problema rural requiere de estrategias múltiples y simultáneas, de una discusión sobre el tipo de estructura agraria deseable y posible, que para mí es la multimodalidad eficiente –en lugar de la unimodalidad y la bimodalidad–, basada en el desarrollo empresarial como columna vertebral de la acumulación y la creación de riqueza, el fortalecimiento de la mediana propiedad y de las economías campesinas existentes sin ampliarlas, un impuesto a la propiedad, la activación de mecanismos de operación de los mercados de factores con facilidades de acceso, los estímulos a la inversión, la intervención del Estado para remover obstáculos estructurales e institucionales al uso eficiente de los recursos, la descentralización de las agencias del Estado y la generación de bienes públicos, y la creación de estímulos al desarrollo de capital social, entre otros elementos.

En las reformas tradicionales nunca se tuvo en cuenta el desarrollo del capital social e institucional como lo entienden Putnam, Coleman, Fukuyama y North⁴. Es una de las razones por las cuales ha fracasado la reforma agraria: centrarse más en la tierra y lo productivo, descuidando la interacción social entre los agentes, las reglas de juego, los valores, la confianza, la reciprocidad, cuando ello es lo único que permite la sostenibilidad de un proceso de construcción que se inicia con la entrega de la tierra.

4 Sobre este tema existe una amplia literatura, pueden verse síntesis en documentos como los de Collier, P. (1998, noviembre). *Social Capital and Poverty*. Banco Mundial. (1999, diciembre) Social Capital Initiative, *Working Paper*, 4. Klisberg, B. Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 69. Durston, J. Construyendo capital social comunitario. *Revista de la CEPAL*, 69, Op.cit. Banco Mundial. (1998, abril) The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital. Overview and Program Description. *Working Paper*, 1. Rossing, T. and Assaf, S. (1999, enero) Social Capital: Conceptual Frameworks and Empirical Evidence. An Annotated Bibliography. Banco Mundial: Social Capital Initiative, *Working Paper*, 5.

7. Síntesis de un fracaso y una propuesta¹

7.1 El fracaso de la reforma agraria redistributiva

Colombia ha fracasado continuamente en sus intentos de realizar una reforma agraria bajo el esquema de redistribución de la gran propiedad hacia la pequeña propiedad de tipo familiar. En ello han fracasado los gobiernos, la clase dirigente, los partidos políticos, las organizaciones del sector rural, los propietarios, y la sociedad en general. Y han fracasado por falta de una visión estructural y de largo plazo de la agricultura, por la incapacidad de tomar decisiones de modificar las relaciones de poder, por la defensa de los intereses de los grupos más privilegiados, por la insuficiencia de recursos, por la carencia de una visión compartida sobre el desarrollo, por el desconocimiento que tiene la sociedad sobre la importancia de lo rural y de la pequeña producción para el desarrollo y la estabilidad democrática, y por muchos más factores.

Los que menos se han beneficiado de la reforma agraria son los campesinos, la mayoría de quienes recibieron tierras cayeron en la pobreza, abandonaron las tierras, o las entregaron al sector financiero en pago de sus deudas. Los más beneficiados fueron los propietarios que hicieron buenos negocios vendiendo tierras caras y de mala o regular calidad a los gobiernos, así como innumerables funcionarios públicos agazapados en las prácticas de la corrupción y el clientelismo, como también la clase política de muchas regiones que ha hecho parte de los núcleos de poder locales o regionales alrededor de los negocios sobre la tierra y los asuntos rurales.

A partir de 1988 el beneficio ha mejorado para los propietarios, en la medida en que el pago de las tierras por el Estado se hace, en buena parte, al

¹ Esta fue la presentación realizada en los diálogos de paz del Caguán en el mes de octubre de 2001. Se ha cambiado el título para dar una mejor idea de los aspectos centrales del documento.

- La globalización económica ha penetrado la economía y la sociedad y está cambiando las relaciones y la manera de hacer negocios. Este proceso estructural de la globalización está comandado por una gran revolución tecnológica en todos los campos del conocimiento, que afecta las formas productivas, las maneras de relacionarse, la naturaleza de los negocios, ha aumentado la concentración de la riqueza y acentuado la exclusión de quienes no tienen las condiciones para participar en el proceso; está redimensionado los tamaños de las empresas y va valorizando el conocimiento frente a las tradicionales factores de producción. Como parte de ello, la transnacionalización de las cadenas agroindustriales y de la distribución minorista de alimentos se ha acentuado en los últimos 20 años.
- Los patrones de consumo están cambiando aceleradamente y le confieren un gran poder a los consumidores frente a los débiles poderes de los productores, quienes han ido perdiendo su poder político frente a las masas urbanas.
- Los núcleos de poder del sistema agroalimentario se han trasladado hacia los sectores agroindustriales, financieros y comerciales. El poder fundamentado en la propiedad agraria se ha subordinado a los poderes de estos núcleos situados por fuera de la estructura agraria, y la actividad agrícola primaria se ha convertido en el eslabón más débil del sistema.
- Los agentes económicos y sociales del sector rural y del sistema agroindustrial han cambiado cualitativamente, así tengan la misma connotación de clase.
- La frontera agrícola se ha agotado y son pocos los baldíos de la Nación para la producción y el reparto agrario, a tiempo que la crianza, granjería y tráfico de ganado se ha extendido por toda la geografía nacional en un proceso extensivo de ganaderización y potrerización del campo.
- El deterioro de los recursos naturales es acelerado y está afectando las condiciones de sostenibilidad del aparato productivo. La irrupción de los cultivos ilícitos en las zonas de colonización ha acentuado ese deterioro. Al mismo tiempo, el país está tomando conciencia del potencial de su biodiversidad para el desarrollo, sin que todavía disponga de los mecanismos ni de una institucionalidad adecuada para su explotación y conservación.
- El deterioro de las condiciones de desarrollo para las economías campesinas se ha incrementado apreciablemente en los últimos 15 años y los niveles de pobreza no ceden; al contrario, han aumentado en los últimos años a raíz de la crisis en la economía y del sector rural sumada a los desplazamientos forzados de pobladores rurales que van perdiendo con ello los pocos activos de que disponen.

- Los índices de concentración de la propiedad rural se mantienen altos y en algunas regiones han aumentado, mientras la fragmentación de la pequeña propiedad sigue avanzando con lo que se multiplica el minifundio y la pobreza en el sector rural.
- Lo rural se concibe hoy más allá de lo agropecuario, y se ha ido imponiendo el concepto de nueva ruralidad y de multifuncionalidad de la agricultura. En estos conceptos se encuentran nuevos potenciales y posibilidades de desarrollo rural y de diversificación de las fuentes de ingreso.
- Existe conciencia pública de que las instituciones creadas en los años sesenta y setenta para el desarrollo de la agricultura y la reforma agraria deben someterse a un proceso de reestructuración para lograr una institucionalidad más apropiada, transparente y eficiente.
- Hay una creciente desestabilización política por la irrupción de grupos armados fuera de la ley y del narcotráfico, con diversas repercusiones en todos los órdenes.
- La tierra se está apropiando a través del mercado, y más generalmente de manera violenta a través de diversos métodos, entre ellos las masacres, los desalojos, el amedrentamiento, las amenazas y el dominio de áreas consideradas estratégicas por los grupos armados en contienda. La tierra se ha ido convirtiendo en muchas regiones en un instrumento de dominio territorial para establecer áreas estratégicas de la guerra y de expansión de cultivos ilícitos, en lugar de su natural función de bien de producción e inversión. En realidad, ésta ya no es una contrarreforma agraria en el sentido de la simple concentración de la propiedad, sino un proceso violento de involución no sólo en el sistema de relaciones sociales, también en las consideraciones de los derechos de propiedad. Con ello pueden recordarse las épocas del feudalismo donde los señores dueños de las tierras establecían dominios con sus propias leyes y ejércitos, mediante la selección de vasallos que les servían a sus propósitos.
- Pero debe reconocerse también que en algunas regiones la tierra es un bien de inversión y se usa adecuadamente, en especial donde se han conformado, o se están configurando, *clusters* productivos y conglomerados agroindustriales.

7.3 De la reforma agraria redistributiva a la reforma rural

Todos estos elementos cambian el contexto y los parámetros para discutir el problema agrario y deben servir de referentes para la definición de nuevas estrategias ubicadas más allá de las políticas redistributivas tradicionales.

Ellos también conducen a plantear que es hora de abandonar el concepto tradicional de reforma agraria para hablar mejor de una *reforma rural* como concepto más amplio e integrador para el nuevo contexto y las estrategias del inmediato futuro.

La *reforma rural* podemos definirla como un proceso de cambio y transformación tanto de las estructuras rurales como de sus relaciones con los sectores agroindustrial, financiero y comercial y con la sociedad, capaz de crear las condiciones para un desarrollo agrícola más competitivo y endógeno; también para un desarrollo rural más equitativo, sostenible, eficiente, sin exclusiones de ninguna naturaleza; que haga de lo rural y la agricultura un sector estratégico en la economía y en la sociedad, que facilite el desarrollo del potencial de sus recursos naturales y la biodiversidad en beneficio del país y de sus habitantes rurales.

La *reforma rural* involucra tanto el acceso a todos los activos productivos, como a la formación de capital social, la definición de una nueva institucionalidad para el sector, y la consideración del territorio como unidad de planeación y de aplicación de estrategias. Esta reforma compromete no sólo al sector público, incluye también al privado el cual debe formar parte de una visión compartida de largo plazo de la agricultura, de la sociedad rural y del desarrollo rural con sus diferenciaciones regionales.

En el caso más particular de la problemática de tierras, la reforma rural podría contener aspectos y políticas como los siguientes:

- Quebrar la razón rentística de posesión de la tierra, sea mediante una tributación predial adecuada, o la redistribución y aplicación de políticas macroeconómicas, en el marco de los planes de ordenamiento territorial.
- Desestimular el uso inadecuado de la tierra, o su no utilización, con herramientas tributarias y redistributivas, o estimular justamente su buen uso con incentivos a la inversión bajo el cumplimiento de parámetros económicos, sociales y ambientales.
- Estimular opciones de uso de los derechos de propiedad como los arriendos de largo plazo que faciliten las inversiones prediales a los no propietarios y su recuperación en el tiempo; es decir, promover un mercado de arriendo de tierras con una institucionalidad que elimine la incertidumbre sobre los derechos de propiedad.
- Las tierras que se afecten mediante la expropiación deben asignarse a pequeños y medianos propietarios que las exploten con criterios empresariales, sea de manera individual o asociativa. Los derechos de propiedad se

pueden fragmentar, pero no el uso del suelo, para evitar la conformación de minifundios.

- Reconstruir la propiedad excesivamente fragmentada que tenga potencial productivo para crear núcleos de acumulación en pequeña escala y, como excepción, economías de subsistencia. Ello iría acompañado de una estrategia de reubicación de poblaciones y de la creación de actividades generadoras de ingreso no agrícolas en las zonas donde están ubicadas.
- Frenar la expansión de las economías de subsistencia producida por programas redistributivos, para evitar la formación de más pobres en el campo. Cuando sea necesario redistribuir derechos de propiedad en algunas zonas, debería procurarse formar con ellas pequeñas economías empresariales. Con las economías campesinas existentes ya hay suficiente para que el Estado trate de garantizarles una estabilidad económica y social.
- Crear estímulos para desarrollar y fortalecer la mediana propiedad empresarial eficiente que cumpla normas sociales y ambientales.
- Focalizar la entrega de tierras y otros activos, así como los subsidios –cuando ello sea necesario–, mediante un proceso rigurosamente selectivo de los beneficiarios donde ellos participen en la definición de los escogidos, una vez definidos los parámetros y las reglas de juego.
- Los procesos de reforma rural deben conducir a configurar áreas geográficas de reforma para evitar la dispersión y facilitar la formación de economías de escala tanto en la prestación de servicios como en la formación de organizaciones y el desarrollo de capital social.
- Usar sin contemplaciones el mecanismo de extinción de dominio a las tierras adquiridas con capitales ilícitos para efectos de la reforma rural y el desarrollo de una estructura agraria multimodal, donde pequeños, medianos y grandes puedan articularse en negocios y propuestas conjuntas de desarrollo rural.

Finalmente, hago un llamado a que los problemas agrarios del país los resolvamos a través de la inteligencia y no de la fuerza. No nos volvamos a equivocar en el tratamiento de la tierra y su papel en el desarrollo económico y rural. Asumamos los costos que implica solucionar el problema agrario, para que podamos cerrar con dignidad, confianza y seguridad la página de la historia de la propiedad rural en Colombia.

8. Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto¹

8.1 El problema agrario no resuelto

Los temas de la tenencia de la tierra, su papel en la estructura agraria y los conflictos de diverso tipo configurados a su alrededor, han estado presentes en la mayoría de los análisis sobre el problema agrario en Colombia. No podía ser de otra manera si se considera que el país ha desaprovechado distintas coyunturas históricas para resolver de manera estructural su cuestión agraria, y arrastra consigo un problema que adquiere hoy dimensiones diferentes a las existentes hace cincuenta años, especialmente por la irrupción del narcotráfico en la compra de tierras, la expansión de los cultivos ilícitos, los vínculos de los diferentes grupos armados al margen de la ley con el narcotráfico, y las pretensiones de dominio territorial que éstos ejercen en diferentes zonas del país.

Los antecedentes sobre la tenencia y el mercado de tierras en Colombia se pueden circunscribir a dos grandes aspectos: el intento de poner tributos progresivos a la propiedad rural y la reforma agraria. Ambos procesos han fracasado tanto en movilizar la tierra como factor productivo como en constituir un verdadero mercado de tierras con elementos económicos de formación de precios y dinamización no sólo de la oferta, también de la demanda. De hecho fracasaron en crear elementos para corregir la desigualdad en la apropiación de la tierra reflejada en una estructura agraria bimodal [Johnston y Kilby, 1980; Delgado, 1984].

En Colombia se han hecho varias propuestas para gravar la propiedad rural como una alternativa para movilizar el mercado de tierras y obligar a los grandes propietarios a que las ofrezcan. En 1949 una Misión del Banco Mundial

1 Documento elaborado como material docente para la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, marzo de 2003.

Estos intentos de reforma agraria, que llevan 40 años, no han logrado una transformación significativa en la estructura de la propiedad. El funcionamiento del mercado asistido de tierras está condicionado a la disponibilidad de recursos del Estado para otorgar los subsidios a la compra de tierras; por tanto, su dinámica es lenta. Paralelo a ello se ha producido una contrarreforma agraria por la compra masiva de tierras por parte de los narcotraficantes y la expulsión de cerca de más de un millón de personas del campo en los últimos 10 años.

Colombia ha pasado así a este nuevo siglo sin resolver los problemas que le genera una estructura de la propiedad y la tenencia marcadamente desigual y bimodal, de un mercado de tierras caracterizado por distorsiones en la formación de precios, inflexibilidad en la oferta y presencia de factores extra-económicos tanto en la posesión como en el uso de la propiedad.

Existe una afirmación que ya hace parte de la historia: Colombia no ha resuelto su problema agrario. Este problema no es sólo de la tenencia de la tierra; la cuestión agraria se ha hecho más compleja a medida que avanza la sociedad y que los mercados, la tecnología y la globalización se imponen en todos los órdenes de la actividad humana. El problema agrario es la carencia de una decisión política de reformar la estructura agraria en función de objetivos de desarrollo y equidad de largo plazo. Es no considerar el sector agropecuario como estratégico para la sociedad, tanto en términos de seguridad alimentaria como de dominio territorial a través de actividades económicas lícitas, y también en calidad de sector que contribuye con externalidades significativas en la conservación del medio ambiente y calidad de vida.

La cuestión agraria no sólo debe mirarse desde la tenencia de la tierra, también implica situarla hoy en una concepción de lo rural más allá de lo sectorial, como lo propone el paradigma de la nueva ruralidad que busca revalorizar la multifuncionalidad de la agricultura. Pero, igualmente, implica situarse en el nuevo contexto del funcionamiento de un sistema agroindustrial que opera con relaciones de poder externas a la agricultura [Machado, 2002] y donde el tema de la tierra como factor productivo descende en la jerarquía de los elementos que configuran las relaciones de producción dominantes y el poder de decisiones en la estructura.

8.2 Estructura de la propiedad rural 1960-1984

Las estadísticas sobre catastro rural aún presentan problemas e imprecisiones, pero son la única fuente para determinar la estructura de la propiedad rural. El CEGA facilitó la comparación entre los años 1960, 1970 y 1984 [CEGA,

por la política del INCORA de ocuparse sólo de la división de la gran propiedad sin atender la recomposición del minifundio a través de políticas específicas que evitaran su deterioro.

De acuerdo con el estudio del CEGA, en los tamaños superiores a 500 ha el cambio observado puede deberse a la acción del INCORA y el establecimiento de la renta presuntiva en la Ley 4 de 1973, que estimuló la partición de la propiedad entre herederos para no ser castigados por la progresividad de la escala tributaria. Esto es verificable particularmente en las denominadas zonas estables de escasa expansión de la frontera agropecuaria, en donde, según el estudio del CEGA, los predios mayores de 500 ha se redujeron en número a razón del 1% anual y en área al 2%, lo cual es suficiente para que se divida por dos su superficie global en un lapso de 34 años.

La participación de la Nación y las comunidades es importante en el área cubierta por predios grandes en 1984, sin considerar la Amazonia y algunos departamentos de la Orinoquia. Los analistas indican que es engañoso pensar que la Nación dispone de tierras abundantes y de buena calidad para redistribuirlas a través de reforma agraria.

En las zonas de expansión de la frontera o de colonización, los predios mayores de 500 ha aumentaron sin que ello fuera compensado por la subdivisión en las de antiguo poblamiento en esas mismas zonas. Allí aumentaron los predios en un 3% anual, aunque fueron superados por el crecimiento de los predios entre 20 y 100 ha.

Con el uso de algunos parámetros técnicos, el análisis de los predios superiores a 500 ha en 1984 (11,3 millones de ha) arrojó los siguientes resultados: un 18% del área total no está clasificada; el 50,6% sólo sirve para bosques naturales o vida silvestre; el 15,9% es apenas apta para ganadería extensiva; el 9,4% para ganadería semiintensiva o unos pocos cultivos permanentes; el 2,4% admite agricultura con técnicas campesinas –cultivos asociados intercalados con permanentes–; el 1,0% permitiría monocultivo moderno con algunas restricciones y sólo el 0,2% admite cultivos sin restricción [CEGA, 1985]. No más de un millón de hectáreas de esos predios de frontera en 1984 podrían usarse en agricultura, el resto tienen potencial ganadero extensivo y forestal, y una parte es tierra improductiva.

La conclusión era entonces clara en 1984: con los predios superiores a 500 ha era muy poco lo que podía hacerse en materia de redistribución de la propiedad. Además, sería costoso y poco rentable ubicar en áreas de frontera a unidades campesinas alejadas de los mercados y los servicios del Estado.

Si a mediados de la década de los ochenta la gran propiedad había perdido empuje, la situación cambió en la década siguiente por el auge de compras de tierras por parte de narcotraficantes, hecho que infortunadamente no se refleja claramente en las estadísticas catastrales. Las compras se destinaron a una ganadería extensiva de gran propiedad como expresión de dominio territorial; y esos capitales ilícitos facilitaron el englobe de propiedades medianas en grandes, con lo cual se constituyó un neolatifundio dominado por los narcotraficantes, en tanto que la pequeña propiedad continuó su fragmentación y la mediana perdió posiciones.

8.3 Evolución de la tenencia de la tierra 1984-1996

Al seguir el análisis del *CEGA*, la Costa Atlántica, Centro Oriente y Occidente –(excluidos Chocó y la parte correspondiente al andén del Pacífico en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, que son zonas de poco uso agrícola– son regiones donde el registro catastral está casi consolidado (derecho de propiedad) y ha avanzado de manera significativa, hasta constituirse en las regiones típicas para el funcionamiento del mercado de tierras.

El piedemonte llanero es una región donde la mayor prioridad está en el desarrollo de la propiedad a través de la titulación de baldíos, clarificación de la propiedad y mejora en los registros prediales. El mercado de tierras puede operar allí de manera limitada y en algunos municipios se puede combinar su dinamización con el proceso de titulación y clarificación de la propiedad. Pero es necesario allí delimitar la frontera –cierre de la frontera agropecuaria–, con el trazado de una línea que permita establecer hasta dónde se puede expandir la propiedad privada en términos de una utilización adecuada del suelo.

La región de Orinoquia y Amazonas –exceptuado del piedemonte llanero– requiere una acción de modernización del catastro y no es apta para el mercado de tierras. Es susceptible de reservas campesinas, titulación de baldíos y resguardos indígenas, además de zonas protectoras y parques naturales, para lo cual debería delimitarse esas áreas y trazar líneas de cierre de la frontera.

Una aproximación a la estructura de la propiedad en 1996 y su comparación con 1984 se hizo utilizando la *UAF* como unidad de medida, de acuerdo con los datos suministrados por el Censo de Minifundio de 1995. Se consideró pequeña aquella propiedad que tiene hasta dos *UAF*, mediana entre dos y diez,

y grande con mayor de 10 UAF (una UAF es la unidad productiva que genera tres salarios mínimos de ingreso). Según tales parámetros, la estructura varió como se señala en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Colombia. Estructura de la propiedad por tamaños, 1984-1996.
Porcentajes**

| Tamaños | 1984 | | 1996 | |
|---------|---------|------------|---------|------------|
| | Predios | Superficie | Predios | Superficie |
| Pequeña | 89,92 | 23,15 | 91,11 | 21,40 |
| Mediana | 8,68 | 30,50 | 7,81 | 24,80 |
| Grande | 1,40 | 46,35 | 1,08 | 53,80 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Elaborado por el autor. Los predios grandes incluyen los resguardos Indígenas. Estos datos excluyen a Antioquia, San Andrés, y los departamentos de la Orinoquia y Amazonia no comprendidos en el piedemonte llanero.

Del cuadro 2 se concluye que entre 1984 y 1996 la gran propiedad se volvió a expandir, la mediana retrocedió y la pequeña siguió fragmentándose; es decir, la estructura agraria bimodal se mantuvo e incluso se acentuó con procesos de polarización en la tenencia de la tierra. Esta desigualdad en la estructura es diferente por regiones, pero en el conjunto se mantiene la tendencia a la concentración. Es una estructura donde los pequeños y medianos agricultores y propietarios no tienen muchas opciones de ascender en su posición económica y social. Tampoco se facilitan las transacciones entre pequeños y grandes propietarios, porque se presentan serias limitaciones para el funcionamiento del mercado de tierras, el cual tiende a operar en los circuitos cerrados de propiedades del mismo tamaño.

En la frontera agropecuaria incorporada, el número de pequeños propietarios en 1996 ascendió a 2.982.216, el de medianos a 276.789 y el de grandes a 43.524 –incluidos los resguardos indígenas–. Entre 1984 y 1996 todos los estratos de tamaño crecieron en términos absolutos –excepto el número de predios grandes–, lo que indica una expansión predial significativa –en algunos casos se trata de mejoras en los registros catastrales–. La pequeña propiedad creció en superficie más que la mediana, y la grande más que ambas³.

Por regiones se observan los siguientes cambios:

3 Debe tenerse en cuenta que el crecimiento de la gran propiedad en alguna regiones se explica, en parte, por la influencia que en ella tienen los resguardos indígenas, que sumaban en 1996 unos 5,3 millones de ha en las cuatro zonas grandes analizadas.

- En la costa Atlántica la expansión predial se dio en la pequeña y mediana propiedad; la grande disminuyó en número de predios y propietarios, pero aumentó en superficie.
- En el occidente del país, típica región de estructura más democrática de la propiedad por la importancia del café, la pequeña avanzó, la grande se estancó en predios y propietarios mas no en superficie, y la mediana se expandió más que la pequeña y la grande.
- En el centro-orientado del país se presentó una atenuación de la concentración con una fuerte fragmentación predial que tipifica un minifundio intenso en Cundinamarca, Boyacá y Santander muy influido por fincas de recreo; la mediana propiedad se estabilizó y la grande se deterioró.
- En el piedemonte llanero se deterioró la posición de la pequeña y de la mediana propiedad en la estructura agraria y se concentró fuertemente la grande.

8.4 Índices de concentración

Los tradicionales índices de Lorenz de concentración de la propiedad para las zonas compatibles que analizó el CEGA, confirman las apreciaciones anteriores sobre el período 1960-1984; es decir, la desigualdad en términos de propiedad (predios) no se había corregido (cuadro 3).

La Misión de Estudios del Sector Agropecuario calculó el índice de Gini para un período muy similar y encontró que éste pasó de 0.8677 en 1960 a 0.8403 en 1988 para las tierras apropiadas, es decir, corroboró la misma tendencia anotada por CEGA, cuyos índices son un poco inferiores debido a que no incluyó cuatro departamentos donde la concentración de la propiedad ha sido tradicionalmente alta.

Cuadro 3. Índices de concentración de Lorenz⁴

| Año | Predios-superficie | Explotación/superficie |
|------------|---------------------------|-------------------------------|
| 1960 | 85,19 | 83,25 |
| 1970 | 85,04 | 83,55 |
| 1984 | 83,93 | 82,25 |
| 1995 | 85,95 | n.d. |
| 1996 | 88,00 | n.d. |

Fuente: CEGA, Estructura de la propiedad rural en Colombia 1960-1994; Machado, 1977 y Rincón 1997. n.d.: no disponible

4 Los índices de concentración de Lorenz miden la desigualdad relativa, más bien que la concentración. Se calculan mediante interpolación gráfica con un error máximo de 0,02 puntos por exceso o por defecto.

nicipios, en especialmente de los ganaderos; y, por lo tanto, poca capacidad de los municipios para tener recursos propios que les permitan invertir y promover el desarrollo rural.

A lo anterior se agrega que la presión sobre la tierra se ha trasladado hacia las zonas de expansión de la frontera por la debilidad de la democratización de la propiedad en el interior y el mal uso de la tierra. Ello tiene consecuencias nefastas para el medio ambiente en zonas de gran fragilidad ecológica, y para las familias que se ven envueltas en los conflictos generados alrededor de los cultivos ilícitos en esas áreas. En los últimos 15 años la frontera agrícola ha sido colonizada por campesinos dedicados más al cultivo de la coca y la amapola (zonas altas del interior) con un grave daño ecológico, y son utilizados por los empresarios del narcotráfico.

8.7 Tenencia de la tierra y desplazamiento forzado

Como se reconoce en la literatura, el suelo tiene varios significados y constituye un bien de una gran complejidad. Significa economía e ingresos cuando se le utiliza adecuadamente y sus precios reflejan el potencial productivo. Significa también poder y dominio tanto social como político cuando se le usa para ejercer dominio sobre la mano de obra y para acceder a rentas institucionales y prebendas del Estado. Ello es claro en Estados en donde no manejan una tributación adecuada y permiten que las plusvalías de los esfuerzos hechas por la sociedad con inversiones, y reflejadas en la valorización, sean apropiadas por los dueños de la tierra sin retribuirle a la sociedad. Significa también un sistema y modo de vida, y tiene un valor cultural muy especial para los campesinos y comunidades indígenas. Por eso es un bien complejo y su apropiación se presta a disputas.

La tierra o el suelo, y su uso, son elementos estratégicos tanto para la producción y el sostenimiento de sistemas productivos como para garantizar la estabilidad de los asentamientos humanos y de sus ingresos, cuando los productores manejan productos con demandas dinámicas en el mercado o que configuran patrones de competitividad en encadenamientos productivos. Por lo tanto, el acceso a la propiedad y el uso de la tierra con fines productivos se constituyen en una estrategia no sólo de supervivencia, también de mejoramiento de ingresos y nivel de vida de las familias rurales.

Por las razones anteriores, son preocupantes los conflictos en el uso del suelo, la violencia ejercida sobre la tierra y los productores que la utilizan para su sustento o para un negocio lícito, así como preocupa la expulsión

violenta de población para ganar, sean rentas institucionales o poder local, o ejercer dominio sobre un territorio por razones políticas, estratégicas o militares. Cuando ello se presenta existe una grave distorsión institucional sobre los derechos de propiedad, y un proceso de involución en los derechos de propiedad territorial y sus usos, al establecerse territorios de dominio al estilo feudal –ejércitos privados o por fuera del control del Estado que utilizan la fuerza para controlar un territorio–, en una sociedad de ambiente capitalista que se enmarca en un proceso de globalización y de lucha por la modernidad.

El control territorial tiene su manifestación más evidente en el desplazamiento forzado de los habitantes rurales, junto con el despojo de sus pertenencias, entre ellas la tierra. Este fenómeno, unido a la expulsión que de por sí genera una estructura agraria bimodal y rígida, conduce a una baja eficiencia social de los recursos, acentúa la pobreza, contribuye al crecimiento de las economías informales, genera inseguridad alimentaria familiar, afecta la formación y el desarrollo del capital social, desestructura relaciones sociales tejidas históricamente, produce tanto desconfianza como cuestionamientos al Estado y sus organismos, reproduce los factores de concentración y desigualdad en el campo, entre otros.

Todavía no se tiene una información sistemática que permita establecer de qué manera se está configurando la estructura agraria en las zonas y regiones donde el desplazamiento forzado ha sido notorio o intenso. Los estudios recientes realizados por Wiliam Renán Rodríguez y José Nicolás Wild sobre los Montes de María indican allí un proceso de concentración de la propiedad y cómo la precariedad institucional y el bajo capital social no generan la confianza para que los desplazados regresen, sólo se presenta un retorno silencioso de tipo laboral y reducido.

Las tierras que quedan disponibles están entonces o abandonadas o son objeto de apropiación por otros, mediante diversos métodos. La estructura agraria se va modificando a favor de quienes tienen la capacidad de adquirir la tierra, así sea por medios ilícitos o por la violencia. Una masa importante del campesinado, casi el 20%, en el caso de Montes de María, se ha visto obligada a abandonar su región y sitios de trabajo, no sólo los precios de la tierra han bajado, también se ha perdido un número importante de jornales [Rodríguez y Wild, 2002].

Estas son las consecuencias más inmediatas, pero existen otras que es necesario empezar a contabilizar como: la incidencia en los precios de los alimentos locales por la disminución que se presenta en la producción; los im-

pactos sobre la seguridad alimentaria regional y familiar; las incidencias sobre la desnutrición en la población desplazada más vulnerable; el alejamiento que se produce de las familias de los sitios de trabajo, lo cual hace después más difícil volver a incorporarse a las labores productivas o volver a acceder a la tierra si ésta se ha vendido o se ha perdido si no tenía derechos de propiedad bien claros; las relaciones entre violencia y desempleo, entre desalojo territorial y arraigo familiar o sentido de pertenencia, entre otros.

Para evitar la pérdida de la tierra por parte de las familias campesinas, me ha parecido importante la propuesta que hizo Jaime Forero en las mesas del Caguán de que se prohibiera que las notarías registraran transacciones sobre las tierras de los desplazados; es decir, congelar el mercado de las tierras de las localidades donde se producen los desplazamientos forzosos. Creo que esta es una buena idea para desarrollarla. Igualmente considero que es necesario establecer mecanismos de seguimiento sobre el terreno –acuerdos institucionales públicos y privados– para ver qué sucede con esas tierras y dar alertas tempranas al gobierno para que no se produzca un despojo a los campesinos y medianos propietarios –deprivación de derechos sobre la propiedad–.

Lo que pase con la estructura de la propiedad y la estructura agraria dependerá mucho de las posibilidades ciertas de retorno de los desplazados a sus sitios de origen. Si ello no es posible, con seguridad la estructura de tenencia tenderá a concentrarse porque esa es la dinámica del desarrollo capitalista y de los sistemas productivos en una sociedad bimodal donde la equidad y la democracia no tienen espacios para reproducirse.

El papel del Estado y de lo público aparece así como privilegiado para regular y controlar el acceso a la propiedad y evitar el despojo de activos productivos, al mismo tiempo que estimula encadenamientos productivos integrados en un territorio, como la mejor garantía de reconocimiento y legitimación de los derechos de propiedad y de gestión de convivencia [Echeverri, 2002]. Es decir, sistemas donde los diferentes productores, cualesquiera sea su tamaño y condición, puedan realizar acuerdos institucionales para integrarse en cadenas productivas y relaciones de mayor reciprocidad.

Bibliografía

Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (1950). *The basis of a development Program for Colombia*, Washington, D.C.: BIRF.

Pese a esas fallas, en algunos sectores académicos se había avanzado en definir el problema agrario como un asunto de gran complejidad que abarca varias facetas: económica, social, política e institucional, en una red compleja de relaciones y de conflictos; esta interpretación, sin embargo, no había trascendido a las esferas gubernamentales y políticas para el diseño de políticas y estrategias tendientes a resolver el problema. Igualmente, se había avanzado en definir que la cuestión agraria no era sólo el tema de la tenencia de la tierra, y que ella abarcaba aspectos de las relaciones del sector con el sistema agroindustrial, financiero y comercial, y tenía un vínculo directo con el conflicto político y las políticas macroeconómicas [Machado, 1998 y 2002; Echeverri, 1998; Fajardo, 2002; Sánchez, 2002].

Igualmente, las transformaciones estructurales en el funcionamiento de los mercados, el desarrollo de la tecnología y los medios de comunicación, estaban comandando los procesos de globalización y de apertura asimétrica de la economía, lo cual tenía incidencias muy fuertes en los procesos de desarrollo de la agricultura colombiana. El esquema de políticas agrícolas en los países desarrollados mantenía los subsidios a la producción y las restricciones al acceso de esos mercados para los productos del trópico.

Los procesos de integración regional y los tratados de libre comercio comandados por los Estados Unidos, en el caso de América Latina, mantenían una dinámica creciente y estaban conduciendo directamente a una mayor apertura de la economía colombiana, a la aplicación de los conceptos del libre comercio y la competitividad como los referentes de la producción y a la operación de los mercados. Colombia estaba atrapada en esa dinámica por factores políticos y económicos; se preparaba de manera débil y poco sistemática para enfrentar los efectos del libre comercio sobre la agricultura y sus sectores productivos.

Acercarse, entonces, a una consideración de la cuestión rural en Colombia más allá de una visión económica, requería el concurso de varias disciplinas para entenderla cabalmente y proponer soluciones apropiadas. Este artículo sólo pretende mostrar algunas de las facetas del problema agrario hoy –o la cuestión rural–, con la pretensión de recordar algunos elementos del problema, y puntualizar aspectos que se consideran relevantes para su comprensión y solución.

9.2 El problema de tierras

El problema agrario en Colombia se ha vinculado siempre con la estructura de la tenencia de la tierra, la cual se considera como la fuente principal

El análisis del tema de la tierra hoy, no puede entonces circunscribirse a la mera tenencia y los procesos de concentración de la propiedad. El uso de la tierra se convierte también en un elemento clave, así como las relaciones de poder y dominio territorial que genera, y las vinculaciones de la propiedad con el lavado de activos por parte de narcotraficantes, a su vez, ligados al conflicto. También cuentan los vínculos de la tierra con la política y con el, hoy denominado, terrorismo, ya que se le usa para cultivos ilícitos que son en parte una de las principales fuentes de recursos para la compra de armas para la guerra contra el Estado y la sociedad.

El mundo de la tierra en Colombia es un mundo enrarecido, incomprendible, difícil de asimilar y constituye un desafío para las ciencias sociales y la política; en la medida en que se impone un pensamiento oficial sobre el tema, a falta de un debate académico serio y sustentado, las soluciones van dejando intacto el problema mientras avanza y contamina otras esferas de la sociedad.

9.3 Concentración y conflicto de uso de las tierras

Según el estudio del IGAC-CORPOICA, la estructura de la propiedad rural en Colombia es del siguiente tenor:

Cuadro 8. Estructura de la propiedad rural. Porcentajes

| Tamaño de predio (ha) | Propietario | Superficie predial |
|-----------------------|-------------|--------------------|
| Menor de 3 | 57,3 | 1,7 |
| De 3 a 100 | 39,7 | 22,5 |
| De 100 a 500 | 2,6 | 14,6 |
| Mayor de 500 | 0,4 | 61,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaborado por Darío Fajardo (2002) con base en IGAC-CORPOICA (2002), Vol. 4, pág. 83.

Según el estudio del IGAC, existen 15.273 propietarios que poseen el 61,2% del área predial registrada equivalente a unas 47.147.680 hectáreas. Mientras que el 97% de los propietarios registrados en el Catastro, unos 3,5 millones de personas, poseen sólo el 24,2% del área predial equivalente a 18.646.473 hectáreas [Portafolio, 2004]. Esta concentración de la propiedad es causa de la pobreza, el desplazamiento forzado, el atraso del sector y el uso indebido de la tierra.

El proceso de concentración de la propiedad se frenó y se revirtió en los últimos 20 años, después de haber tomado un rumbo positivo con avances

- La consolidación de las importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias para la industria, con un ascenso en el índice de dependencia alimentaria a partir de 1990 por el proceso de apertura económica.

El resultado de estas tendencias ha sido, en la última década, un deterioro e inestabilidad de la balanza comercial agropecuaria; el país no ha encontrado aún un camino definido de vinculación al comercio exterior y sigue dependiendo de las exportaciones tradicionales, pese a un número importante de nuevos productos participantes en esos mercados con valores aún pequeños.

9.4 El sistema agroindustrial un nuevo marco de referencia del problema agrario

Los conceptos tradicionales de la estructura agraria, de la constelación latifundio minifundio que tanto utilizó Antonio García [1973 y 1982] para analizar el funcionamiento de los problemas rurales alrededor de la tenencia de la tierra, siguen siendo útiles para explicar muchos de los procesos actuales en el sector rural y los problemas que generan. Sin embargo, esos conceptos deben ponerse en el contexto de la conformación de un sistema agroindustrial consolidado en las tres últimas décadas, donde la agricultura resulta subordinada a los poderes generados por fuera de ella y a las nuevas relaciones con los mercados internacionales.

Se ha conformado un sistema agroindustrial donde el núcleo dinámico es la agroindustria organizada en cadenas transformadoras y procesadoras de productos primarios. El sistema agroindustrial (SAI) es la fase superior del desarrollo de la agricultura, en el cual la agroindustria es el elemento dinámico. En este sistema la agricultura está subordinada a la agroindustria, y el poder de los agricultores y terratenientes ha cedido frente al del capital agroindustrial, financiero y comercial [Machado, 2002]. Estos capitales están cada vez más dominados por el capital transnacional inserto en las cadenas más dinámicas del sistema; en particular, en los procesos industriales, en el desarrollo tecnológico, la información y la distribución de los productos; no se articula directamente al sector primario como antes, pues no es allí donde está el núcleo dinámico de la acumulación.

El SAI en Colombia no es un sistema generalizado, pues no ha homogenizado todos los procesos productivos; en él coexisten de manera subordinada las economías campesinas de pequeños productores que no siguen una lógi-

no tropicales, con lo cual descuidó los cultivos permanentes tropicales donde existen mejores ventajas para competir. Centró el desarrollo del sector en el modelo modernizante que privilegió la agricultura empresarial y descuidó la producción campesina que tiene un peso significativo en la producción de alimentos [Forero, 2002].

El reconocimiento de las fallas del modelo tipificadas como de eficiencia, equidad y sostenibilidad [Balcázar, 2003] no debe conducir a desconocer que el modelo logró consolidar un sector productivo muy importante, desarrollar una clase empresarial rural, crear una infraestructura institucional muy funcional al modelo, y que los productores se beneficiaran de la protección y los subsidios contenidos en las políticas de fomento. Pero por ser un modelo excluyente no garantizó la estabilidad social en las áreas rurales; además, las políticas macroeconómicas discriminatorias contra el sector no generaron condiciones para que la sociedad valorizara lo rural en su debida forma.

El modelo aperturista siguió privilegiando la agricultura comercial moderna eficiente y competitiva, y excluyó las economías campesinas; debilitó las prestación de servicios productivos básicos; intentó privatizar la investigación sin éxito; mantuvo protecciones a sectores específicos como el azúcar, la leche, la palma africana; practicó un comercio administrado donde se usaron instrumentos proteccionistas de la política anterior; y concentró la política agrícola en las cadenas productivas más dinámicas. Al mismo tiempo, ha buscado poner en funcionamiento el mercado de tierras, sin éxito por la multitud de fallas de mercado y de Estado no resueltas.

De otra parte, ha asumido una posición de combate a los cultivos ilícitos fundamentada en la fumigación y la interdicción, con lo cual los pobladores rurales vinculados por necesidad de supervivencia económica ante la falta de otras alternativas, se enfrentan al Estado en un conflicto donde hacen presencia las fuerzas de la insurgencia, los paramilitares y en narcotráfico, convirtiéndose en las víctimas del conflicto.

Ninguno de los dos modelos, y por lo tanto, las política aplicadas, han resuelto el problema rural y del sistema agroindustrial, lo han mantenido a sabiendas de los efectos perversos que contiene y de las limitaciones que genera para el crecimiento y el desarrollo. A ello se suma el conflicto de reconocimiento de lo rural frente a lo urbano implícito en las políticas de inversión pública. Los indicadores de desempeño económico y social del sector rural muestran un proceso de crecimiento económico sin avances en la modernidad, con deterioro de las condiciones de empleo y de los ingresos, con altos índices

descartase opciones en un menú que incluya políticas de Estado, y acciones de las autoridades locales y regionales. La combinación de acciones de mercado con proyectos redistributivos, con políticas de tributación modernas de la propiedad rural donde se proteja la pequeña, las opciones de alquiler de tierras a largo plazo para empresarios; las alianzas entre pequeños y medianos propietarios y productores para explotar conjuntamente terrenos que no se fragmenten conservando los derechos de propiedad; los desestímulos a la ganadería extensiva y los castigos al uso inadecuado del suelo; al igual que el reconocimiento de derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas, son entre otros, elementos de una estrategia de solución del problema de tierras. Ello sin descuidar la extinción de dominio de tierras adquiridas con capitales ilícitos y la devolución a los dueños de las tierras expropiadas por los actores del conflicto.

- *Redimensionar y reconvertir económica, social e institucionalmente los sectores cafetero, ganadero y campesino.* Como están hoy estructurados y funcionando estos tres sectores es difícil encontrar un equilibrio social y económico en el sector rural. Ello implica políticas de reubicación de poblaciones, diversificación productiva y de ingresos rurales; políticas de conservación de recursos naturales, de promoción de la organización social sin dirigismos estatales; revisión de la estructura institucional pública para atender estos sectores; políticas de incentivos para el cambio de actividad y mejoras en competitividad; inversión pública para desarrollos tecnológicos apropiados que conserven una mayor proporción de la mano de obra frente al uso de capital; la protección de derechos de propiedad; el reconocimiento político y social de las comunidades campesinas y la articulación simétrica de estos sectores a procesos agroindustriales.
- *Políticas de educación intensas en los sectores rurales, tanto de educación universal como de formación técnica* que les permita a los pobladores tener capacidad de elegir las opciones que necesitan para su desarrollo y competir con la mano de obra urbana.
- *Delimitación de la frontera agropecuaria en términos del uso potencial de los recursos naturales;* lo que Fajardo ha llamado reorganización de los espacios de la agricultura vía el ordenamiento territorial, que permita no sólo aplicar una política de tierras y de agricultura, sino también ordenar el uso y la ocupación de los espacios rurales para el logro de un bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida [Fajardo, 2002].
- *Reconstrucción de la institucionalidad para el desarrollo rural que permita la aplicación efectiva de una reforma rural, más allá del problema de tierras.* Esa institucionalidad

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi y CORPOICA (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá, D.C.: IGAC - CORPOICA.
- León Sicard, T. E. y Rodríguez Sánchez, L. (2002). Ciencia, tecnología y ambiente en la agricultura colombiana. *Cuadernos Tierra y Justicia*. Bogotá, D.C.: ILSA.
- Machado C., A. (1998). *El problema agrario a fines del milenio*. Bogotá, D.C.: El Áncora Editores.
- Machado C., A. (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia - Colección Sede.
- Machado C., A. (2002a). De la reforma agraria a la reforma rural. En INCORA. (2002). *Colombia, tierra y paz*. Bogotá, D.C.: INCORA.
- Machado C., A. (2003). La academia y el sector agropecuario. *Revista Economía Colombiana*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República.
- Portafolio (2004, 19 de marzo). *En Colombia hay mucha tierra concentrada en pocas manos*. Bogotá, D.C.
- Sánchez Acosta, (2002). La crisis estructural y el sector rural. *Cuadernos Tierra y Justicia*, 3. Bogotá, D.C.: ILSA.

10. Flujo y reflujo de las líneas maestras de la política de tierras en Colombia: 1960-2006¹

Introducción

En los últimos 45 años (1960-2005) el Estado ha intentado resolver el problema de tierras sin éxito. En lugar de avanzar se ha retrocedido: el problema de tierras se ha agravado, por ello la solución es cada vez más compleja y difícil por la multitud de actores que participan a lo que se suma la debilidad del Estado para tomar decisiones y actuar en favor de los excluidos. Ha existido la intención de los gobiernos, mas no decisión política para solucionar el problema agrario sin dejar de asumir los costos que implica para la sociedad colombiana y el Estado.

La política de tierras iniciada en los años sesenta, con sus conocidos antecedentes en la Ley 200 de 1936 y la Ley 100 de 1944, más la presencia de conflictos alrededor de la propiedad y los despojos ocurridos durante el período de la Violencia acentuados a partir de 1948, ha pasado por diversos momentos, en un flujo y reflujo que aún no termina. La ley de desarrollo rural actualmente en discusión es la muestra más fehaciente de la incapacidad del Estado y de la sociedad para asumir la decisión política de resolver de manera adecuada el problema de tierras, el cual está en el centro del conflicto colombiano.

La política ha pasado de la redistribución de tierras con alta intervención directa del Estado –la Ley 135 de 1961 hasta la Ley 30 de 1988–, a una política de mercado de tierras; y, más recientemente, a una intervención estatal para restituir las tierras de que han sido despojadas las víctimas del conflicto,

1 Ponencia presentada el 25 de abril de 2006 en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán 2007, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. La ponencia original fue adicionada posteriormente con otros aspectos y detalles que completan el cuadro de las políticas.

tendientes a vincular dichas políticas con los conflictos que surgen alrededor de las tierras en el sector rural, en la medida en que ellas no tocan los aspectos fundamentales causantes de los conflictos, pero sí mantienen irresoluto el problema agrario.

Aquí no se hace referencia de otras hipótesis derivadas o complementarias de la planteada, ni las que relacionan la acción del Estado o de lo público con las elites tanto locales como regionales, las relaciones del poder militar con el poder de los terratenientes; las relaciones de los conflictos alrededor de la tierra con el control territorial de los señores de la guerra y de grandes proyectos empresariales, entre otras² situaciones. Este documento tampoco se refiere a los impactos y efectos de la política de tierras sobre el sector rural, aspecto constitutivo de las hipótesis señaladas.

10.1 La frustración del intento redistributivo: de la Ley 135 de 1961 al Pacto de Chicoral

La reforma agraria prevista en la Ley 135 de 1961, que dio origen a la creación del INCORA, fue resultado de un proceso de negociación entre las elites liberales y conservadoras para recuperar el control del movimiento campesino que se había salido de las manos de los partidos tradicionales durante la conocida época de la Violencia partidista. Pero fue también la respuesta de los primeros gobiernos del Frente Nacional a las exigencias de la Alianza para el Progreso de Estados Unidos para otorgar más crédito y recursos para el desarrollo colombiano. También, como es conocido, obedeció al intento de salirle al paso a las corrientes revolucionarias que irrumpían desde Cuba en la era de la Guerra Fría, los cuales tenían como antecedentes las demandas de los campesinos integrados en las guerrillas liberales de mediados de los años cincuenta.

La reforma agraria de los sesenta tenía sustentos económicos, políticos y sociales, sin que pueda delimitarse claramente cuál de ellos tenía mayor peso en la decisión de avanzar en una reforma agraria. Los académicos de la época eran claros en anotar que la reforma agraria era un proceso de carácter político que buscaba transformar la estructura agraria; y, por lo tanto, las relaciones de poder en el campo. Ello tenía tanto impactos económicos en la producción, como sociales en la organización y participación de los campesinos, pobres y

² Algunas de estas hipótesis son sugeridas por Fajardo, D. (2001/2) *La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia*. En *Land Settlement and Cooperatives*, Roma, Italia: FAO.

de una política pública para la modernización del sector agropecuario, caracterizada aún por relaciones de producción atrasadas donde la tecnología apenas empezaba a incursionar. Por ello, la reforma agraria buscaba la integralidad de las acciones del Estado para suplir las necesidades de la modernización.

Dentro de ese movimiento modernizador, la reforma mantuvo la idea de conservar y fortalecer las economías campesinas –o unidades familiares sin capacidad de acumulación–, al repartir las tierras en unidades agrícolas familiares que sólo tenían capacidad para subsistir y pagar los créditos otorgados por el Estado. La tierra no se entregó de manera gratuita sino con un crédito subsidiado, excepto en el caso de la titulación a los colonos, a quienes se les reconocía el derecho a la propiedad de la tierra que venían explotando; para estos, el gasto consistía en los costos de transacción en que incurrían para obtener los títulos.

La reforma, hasta el Pacto de Chicoral, fue financiada en buena parte por los propietarios mediante bonos agrarios entregados por el Estado a 25 años, con unos intereses por debajo de las tasas del mercado más una financiación a bajo costo de las tierras entregadas a los campesinos. El traslado de recursos del resto de la sociedad vía presupuesto público era menor; por ello, este momento de la reforma se diferencia de los posteriores, cuando son más los sectores urbanos, o los mismos campesinos, quienes asumen buena parte de la financiación de las tierras que el Estado compra o expropia con indemnización a los terratenientes.

La reforma se inició con una institucionalidad sectorial precaria que fue ampliándose en los 20 años siguientes, hasta hacer crisis en los años ochenta, con reestructuraciones no muy exitosas en los noventa y principios del siglo XXI. El Ministerio de Agricultura todavía no se había configurado definitivamente, la proliferación de entidades desarticuladas del control ministerial era notoria, los gremios estaban en proceso de formación –excepto el de los cafeteros y la SAC–, dentro de un criterio corporativista. Las entidades prestadoras de servicios eran precarias en materia tecnológica, de crédito y desarrollo de la comercialización e infraestructura comercial³.

No existía un criterio de planeación ni visiones de largo plazo sobre los problemas del sector rural. Sólo con la reforma administrativa que impulsó

3 Machado, A. (2000). *Cambios organizacionales en el sector público agropecuario: el caso del Ministerio de Agricultura*. Bogotá, D.C.: CEGA - Documentos de Trabajo

explotación basados en el arrendamiento y aparcería; por medio de ello se determinó que estaban sujetos al proceso de expropiación los predios que se explotaran bajo esas modalidades a partir de diciembre de 1961, con el fin de entregarlas a los arrendatarios y aparceros. Ello generó una expulsión de arrendatarios y aparceros por parte de los propietarios, para evitar que se apropiaran las tierras utilizando las normas previstas por la ley. Este proceso de expulsión y desplazamiento se unió con el que tradicionalmente se ejercía por medio de la violencia terrateniente.

La misma ley también estableció la promoción y apoyo a las organizaciones en el sector rural, triplicó los recursos públicos para la reforma agraria, determinó que el INCORA constituyera reservas indígenas –tierras entregadas a título de usufructo, sin propiedad plena–, y abrió la opción de que se realizaran contratos entre el INCORA y empresarios agropecuarios, sobre explotación de tierras para aumentar la producción, en cuyo caso no podrían ser expropiadas. La Ley 1 de 1968 no introdujo cambios sustanciales en las normas de la Ley 135 de 1961; más bien, conservó y reforzó la continuidad del proceso reformista.

10.2 Freno al ímpetu reformista: el Acuerdo de Chicoral y la Ley 4 de 1973

Tanto las evaluaciones realizadas por expertos de la FAO y el IICA en 1970, como el informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria de 1971, anotaron las diferentes dificultades que presentaba el proceso⁶.

El Comité Evaluador anotó:

En parte por las disposiciones mismas de la ley, tales como las de los artículos 3 y 55 de la Ley 135 de 1961; y, en parte, por la mentalidad general vigentes hasta hace poco tiempo en el país, la Reforma Agraria se orientó inicialmente con el criterio principal de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesino. A esta etapa que podría llamarse desarrollista de la Reforma Agraria Colombiana, corresponde el énfasis exagerado puesto en los distritos de riego y demás obras de desarrollo físico y tecnológico y su relativo desentendimiento de la parte social propiamente dicha del progreso [...]. Esa relativa descoordinación de factores distintos pero complementarios de la política de cambio social y económico

6 FAO-IICA. (1970, 31 de octubre). Anotaciones preliminares para el análisis del estado de la reforma agraria en Colombia. Bogotá, D.E. Ministerio de Agricultura. (1971, enero). Informe del Comité Evaluador de la reforma agraria. Bogotá, D.E..

Sincelejo y ANUC oficial— por pugnas ideológicas y políticas, y quedaron así sin apoyo los intentos reformistas¹⁰.

En este período gubernamental se introdujo el *Plan de las Cuatro Estrategias* asesorado por Lauchlin Currie —que había sido el director de la Misión del Banco Mundial que produjo el interesante informe sobre el desarrollo de Colombia en 1950—, quien después polemizó con Lleras Restrepo sobre las soluciones al problema agrario con la famosa Operación Colombia, una propuesta que era contraria a la reforma agraria. Lleras le ganó el debate en el terreno político, pero Currie lo ganó posteriormente en el terreno de la política económica con la estrategia de fundamentar el aumento de la productividad y de las exportaciones agropecuarias en un proceso de despoblamiento del sector rural, ocupando a los migrantes en el sector de la construcción en las ciudades, lo cual daría origen al sistema UPAC.

El nuevo Ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo, era partidario de la reforma agraria, pero quería una mejor administración del proceso, y que el INCORA no se comprometiera en nuevos frentes de trabajo hasta no lograr un funcionamiento perfecto de los existentes; es decir, congelarla. Indicaba que la preocupación del gobierno sería solucionar los problemas de los campesinos que ya habían recibido tierras del INCORA; con lo cual era clara la intención de no hacer más reforma agraria¹¹.

El Ministro presentó en agosto de 1971 un proyecto de ley modificatorio de las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1 de 1968; y en octubre otro proyecto sobre capitalización del sector agropecuario. Ambos se convirtieron en las Leyes 4 y 5 de 1973, después de la negociación política en Chicoral realizada en enero de 1972. Estas normas se complementaron con la Ley 6 de 1975 que intentó regular de nuevo los contratos de aparcería y compañías, con un énfasis empresarial, con lo cual cambiaban las normas de la Ley 1 de 1968 que trató de acabar con estas formas de explotación de la mano de obra rural.

Con el Plan de las Cuatro Estrategias y las leyes señaladas, el proceso reformista sufrió un duro golpe, cambió la visión gubernamental sobre el problema agrario y se concretó el desmonte de la reforma agraria. La Ley 4 de

10 La trayectoria de los usuarios campesinos y de la ANUC están ilustradas en: (1) Zamosc, L. (1980). *Los usuarios campesinos y las luchas por la tierra en los años setenta*. Bogotá, D.E.: CINEP. (2) Rivera, S. (1982). *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano. El caso de la ANUC*. Bogotá, D.E.: CINEP.; (3) Escobar, C. (1982) *Traectoria de la ANUC*. Bogotá, D.E.: CINEP.

11 Declaraciones del Ministro Hernán Jaramillo Ocampo en la *Revista Nacional de Agricultura*. 782, septiembre de 1971, pág. 4. Bogotá, D.E.

El Programa DRI creado en 1977, y el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) establecido a raíz de la política de amnistía, marchaban desarticulados de los programas de reforma agraria, pero se constituyeron en un complemento muy importante cuando se reactivaron las compras de tierras por el INCORA. Sin embargo, ello no era suficiente para contrarrestar las fuerzas opositoras a la redistribución de la propiedad, como tampoco lo fue para parar la violencia que estallaba por todas partes, dado que el proceso de negociación de paz con los grupos subversivos iniciado por Betancur, no prosperó. Y menos pudo contrarrestar la contrarreforma que empezaba a gestarse con la compra de tierras por narcotraficantes más la creación de grupos paramilitares y su accionar en el despojo de tierras tanto a pequeños como a medianos propietarios.

Las políticas de ajuste macroeconómico introducidas en 1984 y 1985 le pusieron limitantes a la política sectorial del fomento y al otorgamiento de subsidios. Esta política constituyó un segundo intento de disminuir la intervención del Estado, y el primer paso para la política aperturista abierta definitivamente a partir de 1990.

10.4 Reactivación temporal de la reforma agraria, antecedente del mercado de tierras: 1988-1994

El presidente Betancur convocó a una Comisión del Diálogo Nacional para buscar el desmonte de los factores que generaban violencia y se creó una Subcomisión Agraria¹³, bajo el criterio de que la violencia se encontraba íntimamente relacionada con la inequitativa estructura de la tenencia de la tierra. La Subcomisión la integraban la mayoría de las organizaciones campesinas, entidades de investigación, el IEL, representantes de los gremios, funcionarios de Gobierno y los grupos armados.

En la Subcomisión se originó un acuerdo –mas no un consenso– sobre modificaciones a las normas sobre reforma agraria, que fue puesto en manos del presidente Betancur el 29 de agosto de 1985, el cual luego fue presentado en septiembre como proyecto de ley por el ministro de Agricultura Roberto Mejía Caicedo con algunas modificaciones¹⁴, con éstas no estuvieron de acuerdo algunos de los actores participantes, especialmente los campesinos.

13 Actuó como presidente de la Subcomisión Guillermo Alberto González, quien posteriormente como congresista sería el ponente del primer proyecto de reforma agraria presentado por el gobierno de Barco.

14 Ver el proyecto en los Anales del Congreso 136 de septiembre 24 de 1985.

El proyecto no alcanzó a aprobarse en la última legislatura del gobierno de Belisario Betancur. Por ello, Álvaro Leyva en su condición de congresista presentó el 2 de septiembre de 1986 –al inicio del gobierno de Barco–, el proyecto 57 de 1986¹⁵, con el fin de revivir en esa legislatura el proyecto original de la Subcomisión de la Reforma Agraria del Diálogo Nacional, el cual no alcanzó a hacer trámite. Este proyecto de todas maneras inspiró muchos de los cambios introducidos en la legislación, que quedaron consignados en la Ley 30 de 1988, a raíz de la presentación hecha por el gobierno de Barco de dos proyectos de ley.

El principal punto de discusión estuvo centrado en la eliminación de las trabas al proceso redistributivo que giraban alrededor de si se calificaban o no los predios como adecuada o inadecuadamente explotados, y de los parámetros utilizados para tal fin. La Ley 30 estableció que son susceptibles de adquisición por negociación directa y de expropiación para la reforma agraria todos los inmuebles rurales. En el Acuerdo de Chicoral y en la Ley 4 de 1973 se había acordado calificarlos con base en niveles mínimos de productividad, que finalmente no operaron por haber sido declarados inexecutable por el Consejo de Estado. La Ley 30, finalmente, eliminó este obstáculo para aplicar la norma de la función social de la propiedad, con lo cual los predios adecuadamente explotados podían ser nuevamente afectados.

Pero esa misma ley introdujo otros aspectos que modernizan el proceso de reforma agraria, la ajustan a realidades en marcha y sigue el camino de la modernización del sector rural, con el fin de rescatar el proceso de redistribución y la intervención del Estado. Al tiempo estas normas le dan gran importancia al proceso de negociación directa entre el INCORA y los propietarios, un antecedente valioso para abrir un mercado de tierras. Entre los principales cambios están:

- La adjudicación de tierras se hace a la pareja o los cónyuges, con lo que se superan el manejo patriarcal donde las adjudicaciones se hacían sólo a los varones¹⁶.
- La agilización de los procedimientos y la remoción de obstáculos legales que hacían impracticable en unos casos y difícil en otros, la aplicación de la ley.

15 Anales del Congreso, año XXIX, Núm.80, septiembre 4 de 1986.

16 La legislación agraria y civil anterior a la Ley 30 de 1988 no prohibía titular tierras a las mujeres. Desde la Ley 28 de 1932 la mujer adquirió el derecho a ser propietaria de bienes y no estar sujeta a la tutela del marido sobre el particular. El artículo 36 de la Ley 30 trata el tema de una manera más comprensible y general con titulación a mayores de 16 años que sean jefes de familia, donde caben las mujeres.

- Se fortalece el Fondo Nacional Agrario con nuevos recursos, en especial con el 2,8% del total de recaudo del impuesto a las importaciones de alimentos durante 10 años fiscales subsiguientes.
- La reforma se concibe como de responsabilidad de todos los organismos del Estado y el INCORA como su coordinador para los fines de la ley.
- Se crea un fondo de capacitación y promoción campesina al cual el INCORA aportará recursos cada año.
- Se establecen centros de servicio de arrendamiento de maquinaria agrícola para campesinos.
- Se crea un Comité Técnico de Coordinación Gubernamental y un Comité Consultivo para asistir al INCORA y su Junta Directiva.
- Los bienes en dación de pago o adquiridos por sentencia judicial que reciban las entidades financieras se ofrecerán al INCORA para derecho de opción privilegiada de compra.
- Se establece el valor del avalúo comercial para la compra de predios y su entrega en UAF a los campesinos.
- No se adquirirán predios que estén invadidos, ocupados de hecho, o cuya ocupación estuviere perturbada por medio de violencia. Hubo dos excepciones a ello.
- Se adoptan programas regionales de reforma agraria.
- Se mejoran las condiciones de pago de los predios adquiridos por el INCORA, al establecer el pago en bonos a cinco años.
- Se da la opción a las empresas comunitarias de convertirse en sociedades comerciales y se dan autorizaciones para expedir un nuevo estatuto para dichas empresas.
- La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tendrá una sección de asuntos agrarios integrada por cuatro consejeros.
- Se crea el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y Distritos de Riego bajo la administración del HIMAT.

La importancia que el gobierno de Barco le dio a la recuperación de la reforma agraria quedó expresada en su afirmación contundente de que era en sí misma *“una terapia para la reconciliación nacional y social y el mecanismo más eficaz para integrar a la vida política, social y económica a los colombianos marginados de las áreas rurales”*¹⁷.

¹⁷ Discurso del señor Presidente Virgilio Barco en el acto de sanción de la Ley 30 de 1988.

violación de los derechos humanos, la profundización de las estrategias de la guerrilla, el dinamismo del desplazamiento interno, la constante violación de los derechos humanos, la eliminación violenta de la Unión Patriótica, las crisis económica, el surgimiento de la OMC para regular el comercio y los subsidios en la agricultura, los nuevos intentos de acuerdos de paz con la guerrilla a finales del decenio de los noventa, son, entre otros, elementos a tener en cuenta en la explicación de lo sucedido en esta década con la reforma agraria.

La apertura económica y las tesis neoliberales introducidas en el plan de desarrollo del gobierno de Gaviria, son un elemento clave para explicar la nueva inflexión en el proceso de redistribución de la propiedad rural, que sólo llevaba dos años operando bajo las nuevas pautas de la Ley 30 de 1988. Ese elemento es de nuevo la retirada del Estado de su intervención directa en el proceso de redistribución de la propiedad, para dejar que sean las fuerzas del mercado las que orienten la demanda y la oferta de tierras.

Se espera que el mercado funcione con una línea de crédito subsidiada para compra de tierras por parte de los campesinos, pequeños productores y minifundistas, mediante una negociación directa de éstos con los propietarios interesados en vender sus propiedades. Ello es lo que refleja la Ley 160 de 1994, la cual abre la operación del mercado de tierras y termina definitivamente con la línea maestra de la política redistributiva y de intervención directa del Estado en la regulación del acceso a la propiedad rural reactivada con la Ley 30 de 1988.

Antes de la sanción de la Ley 160 de 1994, el Gobierno había sancionado la Ley 070 de 1993 que reconoce los derechos de las comunidades negras sobre las tierras ribereñas con base en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, lo cual llenó un vacío notorio en la legislación agraria. La ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva.

También tiene como propósitos establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y para el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. Esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas

Esa política estaba llamada al fracaso desde el comienzo. El mercado de tierras no operaba, estaba segmentado: cerca del 33% de las propiedades no tenían títulos, dos terceras partes de los avalúos prediales rurales no estaban actualizados y la Superintendencia de Registro no tenía una base nacional consolidada sobre los registros que permitieran visualizar el fenómeno real de la propiedad; tampoco había un sistema nacional de precios e información sobre la tierra. Los factores de la violencia no dejaban operar el mercado. Ello también tuvo que ver, de manera importante, con el hecho de que los campesinos pobres al adquirir las tierras con un crédito para suplir el 30% del valor; fuera del crédito para producción, se encontraron con su incapacidad de pagarlos en medio de una crisis recurrente en la agricultura, hecho que condujo al fracaso del proceso.

El Banco Mundial que venía sugiriendo y apoyando la política de mercado de tierras en América Latina entró inmediatamente a apoyar al Gobierno con un proyecto piloto para instrumentalizar la operación de la nueva política. Éste se realizó en siete municipios y mostró las grandes dificultades: administrativas, normativas, de cultura, de información, de capacidad de los municipios, de debilidad de las organizaciones locales de potenciales beneficiarios, de desarticulación de las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de cultura institucional en el INCORA, de presencia de actores armados¹⁹. Así mismo, los proyectos piloto de zonas de reserva campesina creados por la Ley 160 (Decreto 1777 de 1996) encontraron serias dificultades financieras, administrativas y de contexto para operar en zonas de intenso conflicto armado²⁰.

Al término de la década de los noventa, y después de una demora de dos años en la reglamentación de la Ley 160²¹, era evidente el fracaso de la política de mercado de tierras y la inclinación del Ministerio de Agricultura a privilegiar más la política de impulso y desarrollo de cadenas productivas que una de redistribución de la propiedad²². Paralelamente el Fondo DRI y el

19 Ver al respecto Machado, A. y Suárez, R. (Coord.). (1999). *El mercado de tierras en Colombia. ¿Una alternativa viable?*, Bogotá, D.C.: CEGA - IICA - TM Editores.

20 Ver sobre ello, Fajardo, D. (2006, diciembre). Las Reservas Campesinas. Otra experiencia en la brega por la tierra y la organización. *Revista Semillas*. 30/31. Ver también Ortiz G., C, et ál. (2004). *Zonas de reserva campesina. Aprendizaje e innovación para el desarrollo rural*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, D.C.

21 INCORA. (1997, septiembre). *Ley 160 y sus normas reglamentarias. Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*. Bogotá, D.C.: INCORA.

22 Ver Nieto, L. A. (2003). *Logros y frustraciones de una política agropecuaria 1998-2002*. ProduMedios, Bogotá, D.C.

de tierras por el narcotráfico y la violencia que genera; la actuación de grupos armados al margen de la ley y sus estrategias de dominio territorial que implican un control y dominio tanto de la población como de los recursos; la concentración de la propiedad rural, la pobreza rural y la falta de oportunidades de trabajo; el despojo violento de los bienes de las comunidades y los campesinos; la judicialización del cultivo de coca de los campesinos productores que buscan subsistir a falta de otras opciones de ingreso; la debilidad y escasa presencia del Estado en las zonas rurales, el contubernio entre los políticos y el paramilitarismo para controlar territorios y entidades públicas (parapolítica); la carencia de programas efectivos de desarrollo rural, la inequidad de las políticas, entre otros.

A pesar de que el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia se hizo evidente a partir de mediados de los ochenta, sólo en 1995 el Estado empezó a ocuparse de él. El Documento CONPES 2804 del 13 de 1995 estableció el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este documento fue sustituido por el CONPES 2924 de mayo de 1997 sobre el Sistema Nacional de Atención Integral a los Desplazados por la Violencia, dadas las dificultades de gestión, coordinación interinstitucional, de información y de carácter financiero que registraba el programa.

La Ley 387 de 1997 (18 de julio) adoptó medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por violencia. El Decreto 2562 del 12 de diciembre de 2000 la reglamentó parcialmente, planteó una definición del desplazado y de las responsabilidades del Estado, ratificó la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y creó un Consejo Nacional como órgano consultivo y asesor para formular la política y garantizar los recursos. Así mismo, creó comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia.

También comprometió al Gobierno en la elaboración de un plan nacional para la atención integral a los desplazados y creó la Red Nacional de Información para la Atención a Desplazados como instrumento para que el Sistema Nacional tuviera elementos para actuar. A parte de lo anterior, se incluyeron medidas de prevención y atención humanitaria de emergencia, para apoyar a los desplazados que quisieran retornar a sus lugares de origen y generar condiciones de estabilidad socioeconómica. De otra parte, la ley creó el Fondo Nacional para la Atención Integral a los Desplazados.

penal por los delitos de narcotráfico y conexos, a una acción de extinción de dominio, conforme a la ley, y particularmente en lo previsto por las leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 y el Decreto Legislativo 1975 de 2002. La Ley 333 fue derogada por la Ley 793 de 2002, por medio de la cual se establecieron las reglas que gobiernan la extinción del dominio.

La Ley 812 de 2003, con la que se aprobó el Plan de Desarrollo 2003-2006 introdujo cambios en la legislación sobre reforma agraria y estableció como estrategia la focalización y planificación regional del proceso. El artículo 24 estableció un subsidio integral para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de reforma agraria; de ese modo modifica el artículo. 20 de la Ley 160 de 1994. El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias.

La ley establece, claramente que el subsidio se otorgará siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad. Igualmente, para garantizar el destino y la eficiencia de la inversión pública, los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen tanto sus compromisos como responsabilidades durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor de cinco años (artículo 26).

La ley establece, además, que el monto del subsidio integral podrá ser del 100% del valor del predio, y que en las zonas de reforma agraria las tierras adquiridas o expropiadas por el INCORA o la institución que haga sus veces, podrán entregarse a los beneficiarios mediante contrato de asignación o tenencia provisional hasta por un término de cinco años, previa definición del proyecto productivo, a cuya finalización se procederá a transferir el dominio si se acredita haber establecido en ellas empresas agropecuarias competitivas y sostenibles; durante la vigencia del contrato los beneficiarios recibirán exclusivamente el subsidio a las inversiones complementarias.

Finalmente, se definen otras formas de acceso a la tierra que pueden acceder al subsidio, como los comodatos y arriendos de tierras públicas, la recuperación de tierras abandonadas de la reforma agraria con opción de adjudicación a nuevos productores o desplazados, arrendamiento de predios por el tiempo de duración del proyecto productivo, o el *leasing* con opción de compra, constitución de sociedades de riesgos compartidos con base en contratos claros en distribución de utilidades, y otras formas (artículo 28).

ción que se le hayan impuesto, colaborar con el Comité Nacional de Reparación y Reconciliación o suscribir un acuerdo con el Tribunal Superior de Distrito Judicial que asegure el cumplimiento de sus obligaciones de reparación.

La restitución implica la realización de los actos que propendan por la devolución a las víctimas a la situación anterior a la violación de sus derechos; también incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades, de ser posible (artículo 46).

El artículo 50 crea la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y el 52 las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes, como responsables de propiciar los trámites relacionados con las reclamaciones sobre propiedad y tenencia de bienes en el marco del proceso establecido en la ley. El artículo 54 crea el Fondo para la Reparación de las Víctimas, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Director de la Red de Solidaridad Social; a ese Fondo van los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales a que se refiere la ley, los recursos del presupuesto nacional y las donaciones nacionales o externas ya sea en dinero o en especie.

El Decreto 4488 de diciembre de 2005, que reglamentó la Ley 418 de 1997, estableció un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual y colectiva en el marco del proceso de paz que adelanta el Gobierno nacional. La entrega de tierras debe estar acompañada de un proyecto productivo y de desarrollo socioeconómico y no pueden acceder a ella las personas que estén siendo procesadas o hayan sido condenadas por delitos.

La Ley 975 fue reglamentada por el Decreto 4760 del 30 de diciembre de 2005 y el Decreto 4436 de 2006. En el Decreto 4760 se precisan aspectos claves de la ley; En lo referente a la reparación de las víctimas, indica que son los grupos armados al margen de la ley que resulten declarados penalmente responsables, los obligados a la reparación individual y colectiva (artículo 12). Los pagos de esas reparaciones serán realizados por intermedio de Acción Social-Fondo para la Reparación de Víctimas, pero se anota que:

[...] sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno nacional llevará a cabo acciones de reparación colectiva que tiendan a la satisfacción y garantía de no repetición de las conductas punibles y en general cualquier tipo de acción orientada a recuperar la institucionalidad en las zonas más afectadas por la violencia, a promover los derechos de los ciudadanos afectados por los hechos de violencia y reconocer la dignidad de las víctimas [...].

Según el artículo 21 del decreto reglamentario de la Ley 975, la CNRR diseñará un Programa de Restitución de Bienes como base para la labor de las autoridades nacionales y locales.

Si bien las normas son claras respecto a la reparación y restitución de los bienes a las víctimas, ello no resuelve todos los problemas existentes. Ibáñez anota que: *“la protección o reparación de la mayoría de los predios es un proceso casi imposible dada la precaria estructura legal de las tierras: un 31,3% de las hectáreas están bajo propiedad legal con título, un 15,3% de las hectáreas están bajo propiedad legal sin título y el restante están bajo arreglos informales de tenencia”*²⁹. Un 25% de los desplazados considera posible recuperar esos predios.

De otra parte, según el catastro, en diciembre de 2006 sólo estaba actualizado el 45% de los predios rurales; es decir, la recuperación de los bienes rurales parte de una precaria situación de la titularidad; ello por no mencionar la dificultad que existe para adelantar procesos de reparación y reconciliación en medio del conflicto, por eso la tarea de la CNRR, que debe darle credibilidad, es inmensa y requiere de un esfuerzo conjunto para llevarla a buen término.

El Decreto 3391 de septiembre de 2006 complementó la reglamentación de la Ley 975 en armonía con lo dispuesto en la Sentencia C-370 de 2006, y estableció que la Superintendencia de Notariado y Registro deberá coordinar e implementar un sistema que permita la interrelación de notariado, catastro y registro y, además, cuente con la información pertinente del IGAC, INCODER y las otras instituciones relacionadas. Las inscripciones en los registros de instrumentos públicos derivadas de la declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, formarán parte de este sistema de información. También definió mecanismos para la reparación de las víctimas, y estableció que a la CNRR le compete constituir, en su conjunto, un marco justo y adecuado de reparación integral (artículo 16).

Todas esas normas básicas y reglamentarias requieren de una institucionalidad adecuada para que sean efectivas y cumplan los objetivos previstos en las leyes. Sin embargo hay dudas sobre esa efectividad. Por ejemplo Catherine Bouley en un estudio realizado para la ccj indica que:

La restitución de tierras a sus propietarios originales requiere que los responsables confiesen los hechos que originaron la usurpación de los bienes, a la vez

29 Ibáñez, A. M. (2006, noviembre). La estabilización económica de la población desplazada, *Working Papers, Fundación Ideas para la Paz*, 3. La información resulta de la encuesta realizada a 2.322 hogares desplazados en 48 municipios y 21 departamentos.

ción a raíz de la parapolítica y la falta de credibilidad y confianza de los ciudadanos y del sector rural en dicha entidad. Lo anterior se confirma con el hecho de que el proyecto de Ley 30 de 2006 se justifica en la ineficacia de ese organismo, su reorganización y la reestructuración de la normativa sobre tierras. La exposición de motivos presentada por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural es, en ese sentido muy pobre para un proyecto que pretende reestructurar toda la legislación agraria.³¹

Varios analistas han coincidido en que este proyecto tal como lo presentó el Ministerio de Agricultura deja resquicios para legalizar las tierras ilegalmente apropiadas por parte de paramilitares, narcotraficantes y otros actores sociales. El comentario más preciso lo hace Molano en su exposición en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán *Vigencia de la cuestión agraria en el conflicto actual*. Señala que el proyecto de Ley de Desarrollo Rural:

Constituye la pieza complementaria al TLC y a la Ley de Justicia y Paz. En efecto, se trata de una norma que autoriza la “prescripción adquisitiva de dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 155 de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación” (artículo 157). En otras palabras, para nosotros los profanos quiere decir que las tierras usurpadas por los narcoparamilitares serán legalizadas.

Agrega que la gran mayoría de las tierras que abrieron y mejoraron los colonos y campesinos tenía un título precario, llamado *carta-venta* papel que no está protegido por el sistema civil desde el punto de vista de registro. “*Pero además, la nueva legislación permitiría un enorme, un monstruoso, operativo de limpieza de títulos de hecho, obtenidos por grandes terratenientes, que es otra forma de lavar fortunas obtenidas en el tráfico de narcóticos*”.

Si bien la figura de la prescripción adquisitiva de dominio existe desde la Ley 200 de 1936 y no había sufrido cambios, su aplicación en el actual contexto del conflicto se presta para artimañas de los señores de la guerra y de grandes propietarios para apoderarse de tierras abandonadas por campesinos, pequeños y medianos propietarios que debieron salir del sector desplazados por la violencia. Una cosa es la norma, otra es el contexto dentro del cual se

31 Los ponentes de la Comisión v del Senado mejoraron la ponencia del ministerio en su presentación el 15 de septiembre. Ver (2006, martes 7 de noviembre) Exposición de motivos, ponencia favorable para segundo debate al proyecto de Ley 30 de 2006. *Gaceta del Congreso* 515. Actuaron como ponentes: Julio Alberto Manzur, Ernesto Ramiro Estacio, Manuel Guillermo Mora, Luis Carlos Torres, Óscar Josué Reyes; hicieron de secretarios de la Comisión v, Álvaro Araújo Castro y Dolcey Hoyos Abad.

Y desde otras perspectivas, el proyecto lleva implícita una concepción muy restringida del desarrollo rural al asimilarlo prácticamente al desarrollo empresarial y a un problema administrativo, que además se centra en una obsesión por solo la tierra³⁴, en la cual se deja de lado aspectos sustantivos del desarrollo rural.

Al momento de escribir estas notas el proyecto seguía en discusión en la Comisión y de la Cámara y se le habían introducido varios cambios. Hasta no conocer el texto definitivo y la expedición de la respectiva ley —si ello se diera—, no es posible adelantar más comentarios, excepto los que se derivan de la intención clara de avanzar en el proceso de modernización y facilitar a los empresarios el uso de la tierra para proyectos productivos sin la amenaza de la reforma agraria, con lo cual se desconocen vías alterativas de desarrollo fundamentadas en las economías campesinas y las posesiones de pequeños productores.

Es claro que el proyecto orienta la política de tierras hacia el mercado vía subsidios a la demanda, experimento que fracasó en los años noventa; no basta dar un subsidio del 100% para la compra de tierras para que el mercado opere³⁵. La política de redistribución se queda en el reparto solamente de las tierras ingresadas al INCODER por extinción de dominio por razones de actividades ilícitas penalizadas. De manera marginal, ese Instituto adquirirá directamente tierras para redistribuir.

Esta política es consecuente con la idea de fortalecer las garantías a los inversionistas en el sector, especialmente a los que se comprometan con proyectos de tardío rendimiento, como los cultivos de plantación. Además es consecuente con la reciente Ley de Agro Ingreso Seguro, que busca subsidiar y favorecer a los supuestos perdedores con motivo de la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, lo cual privilegia a los que más tienen en el sector rural, y deja sin presupuesto a la gran masa de pequeños campesinos productores de alimentos y de algunas materias primas.

Con la Ley AIS y el proyecto de ley de desarrollo rural, se cierra la política de redistribución de tierras en Colombia y cualquier intento de realizar una

34 Salgado, C. (2006). Análisis crítico del proyecto de ley de desarrollo rural en Colombia. *Revista Semillas, diciembre*.

35 Es claro que el proyecto se orienta con la política de mercado de tierras, pues aunque deroga la Ley 160 de 1994, recoge las normas básicas que establecieron el subsidio para la compra de tierras, las amplía al sugerir que el subsidio en lugar de ser el 70% del valor de la UAF puede ascender al 100%, como si el mercado se despertara con sólo aumentar el presupuesto público destinado al subsidio.

11.3 Conclusión

Desde 1994 se cerró el ciclo de las políticas redistributivas que buscaban modificar la estructura agraria con intervención del Estado. Este quiebre o inflexión se fortalece con el Estatuto de Desarrollo Rural en 2007, lo cual se configura de manera clara la vía del mercado como la opción para el acceso a la propiedad. El Estado se queda con la función de otorgar un subsidio condicionado a un proyecto productivo competitivo, el otorgamiento de crédito y otros subsidios como el de riego.

Se pasó del intento de modificar una de las causas básicas del problema agrario –una estructura agraria desigual, antidemocrática, conflictiva, especulativa y rentística–, a atender sus consecuencias: el desplazamiento forzado, la restitución de tierras despojadas y la extinción de dominio de tierras adquiridas por medios ilegales o con dineros ilícitos.

Toda la legislación expedida desde 1994 hasta ahora parece fortalecer esa tendencia y ha creado un estado de cosas inmodificable en materia de estructura agraria, ésta se considera como un dato inmodificable para la política. No hay intención del Estado por cambiar la estructura agraria sino que la considera como el resultado de la operación del mercado, con lo que desconoce la modificación que de ella han hecho los actores armados ilegales.

De otra parte, el actual plan de desarrollo definió una estrategia de desarrollo territorial encaminada a la recuperación militar por parte del Estado de los territorios, de lo que hace parte el impulso de proyectos empresariales para ocupar pacífica y productivamente dichos territorios. En el lenguaje del plan de desarrollo, la tierra se reemplaza por el concepto de territorio, pero no en el sentido del desarrollo rural territorial. Para el Gobierno el problema no es de tierras sino de territorio.

Lo que ha sucedido con la institucionalidad rural desde 1990 es coherente y funcional a dicho estado de cosas –estructura institucional debitada, fragmentación, centralización, ineficacia, corrupción, cooptación local y regional por grupos armados ilegales, etc.–.

El Estado no ha considerado que exista una relación entre la estructura agraria y el conflicto en el sector rural. Esto se deduce por los hechos, la política de tierras, la permanencia de una estructura agraria inmodificable y por el discurso público sobre el conflicto –no existe conflicto sino terrorismo–. Esto significa que el contexto actual es el más desfavorable de toda la historia para cambiar el estado de cosas existente, pese a que hay procesos en marcha

que podrían remover los inamovibles que se han determinado en la estructura agraria.

La política de tierras actual se puede, entonces, caracterizar así:

- Es dispersa, fragmentada y parcial.
- Carece de mecanismos y marcos orientadores como el de desarrollo rural.
- Funciona dentro de visiones unanimitas de desarrollo empresarial como la vía preferente y casi única de desarrollo y crecimiento rural.
- Es una política autoritaria que no admite discusión, es una política inamovible.
- La política legitima una estructura agraria conflictiva y antidemocrática, parte de la cual ha sido construida por medios violentos e ilegales.
- Se fundamenta en una institucionalidad precaria, ineficaz y centralista.
- Está fundamentada en el manejo más militar del territorio que en el desarrollo rural.

- Es una fuente importante de acumulación de riqueza, en la medida en que por falta de una tributación adecuada a la propiedad rural, se convierte en un bien especulativo que se valoriza a través del tiempo y capta rentas institucionales. Además, si se le explota adecuadamente genera importantes ganancias para los empresarios, dado que la agricultura, por lo general, ha estado protegida y recibe apoyos y subsidios del Estado.
- La tierra facilita el lavado de activos y de capitales ilícitos del narcotráfico. En las áreas rurales es más fácil ese lavado de activos ilegales que en las urbanas; allí se pueden esconder los capitales ilícitos con mucha más facilidad; en ellas el fenómeno del testaferrato se hace más operativo y oculto.
- Porque durante la evolución del conflicto armado interno en la sociedad colombiana, la tierra y sus recursos naturales se han convertido en un instrumento de la guerra y el control territorial por parte de los grupos armados ilegales –paramilitares, guerrillas, narcotráfico– los señores de la guerra–, y de sus alianzas con las élites. Este control se ejerce para manejar el negocio del narcotráfico y disputarle el poder al Estado en las regiones.
- La tierra y los territorios que la integran contienen riquezas estratégicas para el desarrollo futuro, que prometen fuentes dinámicas de acumulación para grupos empresariales y empresas multinacionales –alrededor de lo cual opera un corporativismo determinado–. Entre esas riquezas están: el agua, los bosques, la biodiversidad, los recursos mineros y energéticos –biocombustibles, hidroeléctricas, energía eólica, otras fuentes alternativas de energía derivadas de la segunda generación de biocombustibles alrededor del pasto y los bosques–; hidrocarburos y vías de transporte.

La disputa por la tierra enfrenta, entonces, la necesidad y el derecho de los pobladores rurales pobres y las comunidades ante la codicia y el poder de las élites. Los primeros la requieren para subsistir, alcanzar un nivel de vida digno y ser reconocidos como ciudadanos –justicia como equidad al estilo de Rawls–, además de reclamar derechos ancestrales sobre territorios (comunidades). En medio de esta disputa está la seguridad alimentaria y la viabilidad económica, social y política tanto de los pobladores como de las comunidades rurales que se sustentan básicamente en la agricultura y la explotación de los recursos naturales.

12.2 ¿Por qué, entonces, el conflicto por la tierra?

Lo anterior lleva a afirmar que el conflicto por tierra existe en esta sociedad por esa disputa entre la codicia y el poder, frente a la necesidad y el

