

IICA
E50
927

PODER Y CRI INSTITUCION

en el campo colombi

FERNANDO BERNAL C.



Misión Rural

Volumen 6

IICA
•
TMI EDITORES

La Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad, es un proyecto altamente participativo que se creó con el propósito de definir políticas de largo plazo para el sector rural colombiano.

Al proyecto se vincularon los distintos actores del sector tanto en el nivel nacional como regional; en este sentido, el proceso contó con la participación activa de las asociaciones campesinas, gremios de la producción, centros de investigación, universidades, instituciones oficiales del sector y organismos internacionales.

Para el desarrollo del trabajo participativo se conformó la Red Transitar con nodos en las regiones Corpes liderados por la Universidad del Valle, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad del Norte en Barranquilla, y los Corpes de Orinoquia y de la Amazonia.

Podríamos afirmar que esta colección es una renovada forma de ver los problemas del sector rural, colombiano y se constituye en un nuevo paradigma de interpretación de la sociedad rural, en sus aspectos políticos, económicos, ambientales, culturales y sociales.

El lector podrá encontrar elementos que le permitirán conocer de manera global la gran complejidad de los problemas y perspectivas de la sociedad colombiana desde un punto de vista de lo rural.

INSTITUTO
NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS

BOGOTÁ, D. C.

BOGOTÁ, D. C.

Misión Rural



INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS
LIBRERÍA EDITORIAL
1987
EX-10577

Misión Rural

Poder y crisis institucional en el campo colombiano

Fernando Bernal Castillo, Ph.D

**Con la colaboración de
Elisa Montaña**

IICA


Misión Rural

T
m
EDITORES

00006925

IICA
ESO
927

Consejo de Dirección Misión Rural

Cecilia López Montaña
Directora de Planeación Nacional

Antonio Gómez Merlano
Ministro de Agricultura

Jesús Antonio Bejarano
Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia

José Martínez
Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC

Carlos Ancizar Rico
Coordinador del Consejo Nacional Campesino

Jorge Visbal Martelo
Presidente de la Federación de Ganaderos de Colombia

Carlos Ernesto Leaño
Asociación Nacional de Industriales, ANDI

Edgardo Moscardi
Representante IICA Colombia

Rafael Echeverri Perico
Presidente de la Misión Rural

Las opiniones de los autores expresadas en la presente publicación
no comprometen a las instituciones.

© Fernando Bernal Castillo
© IICA en coedición con TM Editores.
Primera edición: septiembre de 1998.
ISBN: 958-601-802-4 (obra completa)
ISBN: 958-601-807-5 (volumen)

Diseño de cubierta: Héctor Prado Misas, TM Editores
Edición, armada electrónica, impresión
y encuadernación: TM Editores, apartado aéreo 4817
Santafé de Bogotá, Colombia
Impreso en Colombia
Printed in Colombia

CONTENIDO

QUÉ ES LA MISIÓN RURAL	vii
INTRODUCCIÓN	ix
EL NUEVO INSTITUCIONALISMO	1
Las instituciones	2
Elección racional / Acción social	2
Derechos de propiedad y costos de transacción	6
La acción colectiva	9
La avidez de renta	9
COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL CAMPO COLOMBIANO	11
Economía de los costos de transacción: visión microanalítica	15
Arreglo privados (Private Ordering)	17
Credibilidad del compromiso	17
Irremediabilidad	18
Rationale de la gestión de la economía de los costos de transacción	19
Racionalidad del contexto	21
Capital social	23
DERECHOS DE PROPIEDAD	27
Renta, valorización y predial	32
Estructura impositiva	36
Manejo actual del impuesto predial y posibilidades de una reforma al tributo	37
ACCIÓN COLECTIVA Y AVIDEZ DE RENTA	41
Cambios institucionales	44
El nuevo conjunto de gremios del sector rural	47
Costo fiscal de la protección	51
Incentivo a la Capitalización Rural ICR	53
Fondos de fomento	56

Productores, su relación con el gobierno local y la protección	57
El productor rural y el municipio	60

AGENCIAS DEL ESTADO SECTOR AGROPECUARIO 63

Marco general	64
Las agencias del Estado del sector agropecuario y la apertura	65
Logros recientes de los Programas de Desarrollo Rural	67
Programa de adecuación de tierras	70
Programa de cofinanciación para la inversión rural	71

PROPUESTAS 75

Propuesta	77
La plusvalía	77
Propuesta	78
Valorización	78
Manejo y uso de la contribución de valorización	79
Propuesta	80
Catastro	81
Proyectos de ley sobre catastro	81
Registro de la tierra	82
Reforma de las agencias del sector agropecuario. La segunda generación	83
Marco general	85
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	86
ICA	86
Fondo Desarrollo Social y de Inversión Rural	87
Nivel regional	87
Nivel municipal	89

ANEXO 1 90

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 91

QUÉ ES LA MISIÓN RURAL

La Misión Rural fue un ejercicio de prospectiva para el campo colombiano, liderado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Red de Solidaridad Social, Colciencias, Fonade, el Corpes de Orinoquia, el BID, el Banco Mundial, la AID del gobierno de los Estados Unidos, la agencia cooperación alemana GTZ, el PNUD y la FAO.

Se conformó un Consejo de Dirección integrado por la Directora del DNP, el Ministerio de Agricultura, el presidente de la SAC, el presidente de Fedegan, el presidente de la ANUC, el presidente del Consejo Nacional Campesino, el presidente de la Cámara de Alimentos Balanceados de la Asociación Nacional de Industriales y el Representante Residente del IICA en Colombia.

El trabajo técnico contó con un conjunto de expertos que lideraron la investigación y el análisis técnico en las áreas de dinamización productiva, economía campesina, sostenibilidad, pobreza rural, educación, ciencia y tecnología, convivencia, institucionalidad y género. Igualmente se desarrollaron trabajos de investigación complementarios en las áreas de legislación, empleo rural, condiciones macroeconómicas, transición comercial agrícola, crédito rural, arrendamiento de tierra y eficiencia de pequeños productores. En términos regionales se realizaron diagnósticos y propuestas de política para las regiones atlántica, occidental, centro oriental, amazónica y orinoqués.

Además del IICA, se vincularon directamente en el trabajo otras entidades como la FAO, el CEGA, el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, CEDE, las universidades del Valle, Industrial de Santander, del Norte, la de Maryland, de Wisconsin y los Corpes de la Orinoquia y de la Amazonia.

Para asegurar un trabajo colectivo y ampliar la discusión de los diagnósticos y construcción de las propuestas se creó la Red Transitar con la participación de organizaciones de productores, campesinos, sindicatos, académicos y funcionarios del sector rural. Se realizaron 64 mesas de trabajo departamentales (dos por departamento), 15 encuentros regionales (tres por región), dos reuniones nacionales, un encuentro colombo-venezolano para la Orinoquia y una conferencia latinoamericana, convocada conjuntamente con México y Chile, con la participación de diez países y de los organismos internacionales del hemisferio. Durante el año de trabajo se realizó un Foro Permanente que se reunió en 15 oportunidades para trabajar los temas más importantes que surgieron de las discusiones de los diagnósticos y propuestas.

La Misión Rural pone sus publicaciones a disposición de la opinión pública, de las organizaciones del sector rural, las autoridades gubernamentales y la academia nacional e internacional, para su escrutinio y con la intención de contribuir al análisis y a la definición de líneas de acción de política que permitan que este esfuerzo se materialice en acciones reales, mediante la apropiación de sus resultados y el debate, particularmente como un instrumento que nos acerque a acuerdos inteligentes y viables para alcanzar la paz en Colombia.

Se han organizado en dos series: Documentos de la Misión Rural, que cuenta con 14 volúmenes: *La Misión Rural. Red Transitar - Transición - Convivencia - Sostenibilidad - ¿Puede el sector rural colombiano ser un jalonador del desarrollo económico? Institucionalidad - Reforma Agraria - Educación - Pobreza - Temas forestales y faunísticos - Estrategias ambientales para el manejo del agua y el transporte en la Orinoquia - Arrendamientos de tierra - Desarrollo Rural de la Orinoquia colombo-venezolana*. Editados y publicados directamente por el IICA - Misión Rural.

La segunda corresponde a los volúmenes Misión Rural, publicados en coedición con Tercer Mundo Editores: *Colombia en transición, de la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural - Del proteccionismo a la apertura - Desarrollo y equidad con campesinos - Tras el velo de la pobreza - Sostenibilidad y medio ambiente - Expedición a la diversidad - Poder y crisis institucional - La convivencia en Colombia - Para empoderar a las mujeres rurales*.

INTRODUCCIÓN

En lo que ha sido considerado un brillante resumen de la naturaleza de la transición a la sociedad moderna, Sir Henry Maine la definió con la fórmula: *del status al contrato*¹. Ello significa que hombres y mujeres pasan de tener posiciones sociales adscritas, rígidas y reforzadas, característico de las sociedades agrarias, a sociedades en las cuales se construye su propia posición no mediante un contrato único, sino mediante una vasta multiplicidad de contratos menores con sus semejantes. Es una transformación que demanda una cultura estandarizada, que les enseñe a respetar las mismas reglas al articular los términos de sus contratos, y que les permita formular y comprender mensajes descontextualizados en un idioma compartido. Es la precondition para su participación social, y para la ciudadanía moral².

Un examen de la sociedad agraria contemporánea de Colombia, pone de presente los grandes obstáculos presentes en la matriz institucional, en las determinantes económicas, y en la herencia cultural, que hacen que esa transformación hacia la sociedad del contrato sea aún un proyecto muy remoto.

La sociedad agraria de Colombia es una sociedad que llega al fin de siglo, dotada de un entorno institucional que presenta serias limitaciones en el interaccionar de sus sistemas político y económico, así como en sus sistemas social, legal y cultural. Puede afirmarse que el sistema político no provee de una adecuada representación política al sector, salvo agentes económicos aislados, y que además, los mercados políticos no son lo suficientemente eficientes para convertirse en la precondition necesaria para el desarrollo de instituciones económicas eficientes.

Esta sociedad carece de organizaciones políticas capaces de limitar la conducta de los actores políticos, y de normas informales de conducta profundamente interiorizadas en la sociedad rural, que provean de un marco estable de eficiencia adaptativa, como el que caracteriza a las economías occidentales con una larga historia de crecimiento³.

Existe un desbalance en el grado de influencia de los diferentes intereses económicos, sobre el sistema político, lo que ha hecho inviable la reforma de las instituciones del sector que lleven a mejoras en la competitividad de la economía. En tanto que la

¹ Citado por, Ernst Gellner. 1994. *Encuentros con el nacionalismo*. Alianza Universidad. Madrid.

² Gellner, Ernst. 1994, *op. cit.*

³ North, Douglass. 1997. *Economic Performance Through Time: the Limits to Knowledge*. Paper presentado a la Primera Conferencia sobre New Institutional Economics. Washington University. St Louis.

producción campesina permanece expuesta a los vaivenes de la competencia, y es muy débil su voz en el sistema político para cambiar las reglas de juego, los gremios influyentes utilizan con éxito dicho sistema, para el mantenimiento del capitalismo político⁴ que les protege de la incertidumbre de los vaivenes del mercado y de la competencia.

Tal pareciera que, como lo señala North (1997) en su caracterización de la influencia de los grupos empresarios sobre la administración española durante la Colonia, que hoy como entonces, la conducta maximizadora de riqueza de los empresarios (políticos y económicos) requiere del control o la influencia sobre la maquinaria burocrática⁵.

Por otro lado, la inoperancia del sistema legal no sólo ha afectado la protección de los derechos de propiedad, y ha elevado considerablemente los costos de transacción, sino que conjuntamente con la falta de definición de éstos se ha operado una redistribución de la propiedad, en la cual las sociedades campesinas con frecuencia han sido las más afectadas.

Pero además, el sector se ha convertido en el escenario de un conflicto político sin precedentes, que a la vez que ha afectado la capacidad del sistema legal, ha sido consecuencia de la inoperancia del mismo. Éste ha sido en particular el caso de la función del Estado para actuar como garante de transacciones y contratos, o simplemente para defender derechos de propiedad básicos, públicos y privados. Los niveles de impunidad han alcanzado niveles nunca vistos.

En este sentido, la estructura de los costos de transacción y las instituciones que garantizan la gobernabilidad al interior del sector, están afectadas tanto en su funcionamiento como en su desarrollo. Ni el Estado cumple a cabalidad sus funciones para hacer cumplir la ley; ni las organizaciones cumplen su función de reducir las conductas oportunistas de los individuos; ni se desarrolla el marco institucional de normas formales, de limitaciones informales de cumplimiento obligatorio que permitan hacer transacciones a bajo costo, y que por supuesto hagan posible un mayor nivel de eficiencia de la economía sectorial⁶.

Todo lo cual ocurre en una época de crisis de la ética y de marcadas contradicciones de los valores individuales al interior de esta sociedad. Los efectos del dinero del narcotráfico que la han permeado, se han traducido en crisis de la autoridad tradicional al interior de muchas comunidades, así como en cambios en costumbres, modelos de vida, valores sociales y educativos, y patrones de consumo. Tal como lo expresara recientemente un campesino:

“Pasó la época de barriga llena corazón contento de nuestros abuelos, que nos mantenían con plátano, yuca, pescado y carne de monte. Queremos que nuestros hijos lleguen a la universidad y que tengan lo que no tuvimos”. *El Tiempo*, 1998-07-06.

⁴ Revéiz, Édgar. 1997. *El Estado como mercado*. Fonade. Valencia Editores. Bogotá.

⁵ North, Douglass. 1997. *Some Fundamental Puzzles in Economic History Development*. Paper presentado a la Primera Conferencia sobre New Institutional Economics. Washington University. St Louis.

⁶ North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. F.C.E., México.

En tanto que la gran propiedad protege a rajatabla formas de propiedad que les permite gozar de niveles antieconómicos de renta, de status, de prestigio y de influencia política, otros grupos sociales son conscientes, aunque incapaces de articular un cambio de este orden social y organización de la vida política.

En este sentido y desde un punto de vista de la estructura organizacional institucional de economía política, la Agenda Institucional de la Misión Rural, se orientó hacia temas que le permitieran profundizar sobre los aspectos más críticos de la estructura contemporánea de la sociedad rural. En ese marco, se considera importante el estudio de la organización económica y de la organización social del sector, y de la organización de estos actores y sus interrelaciones con el Estado y el mercado político, la forma como estas diferentes fuerzas determinan el crecimiento sectorial, del papel y el accionar del Estado a través de sus oficinas y agencias y cómo todos estos elementos representan las instituciones que definen el sector rural contemporáneo.

Con el fin de examinar a un nivel concreto algunos de los temas enunciados, de tal manera que se puedan establecer las peculiaridades del desarrollo reciente del entorno institucional de la sociedad rural de Colombia, este estudio ha sido dividido en seis capítulos. En el capítulo primero se hará una revisión de los conceptos más relevantes del nuevo paradigma de las ciencias sociales llamado “nuevo institucionalismo”, algunos de cuyos avances más importantes serán utilizados en este estudio. En el segundo capítulo se hará un examen a nivel microanalítico, de las características de los costos de transacción que confrontan los individuos y los agentes económicos en el sector. En el tercer capítulo se examinarán los derechos de propiedad y los conflictos que están generando la indefinición y la falta de protección de estos derechos. En el cuarto capítulo se examinará la organización económica y política al interior del sector, particularmente en lo que tiene que ver con la intervención del Estado y la búsqueda de renta por parte de los diferentes agentes económicos. En el quinto capítulo se analizará la acción del Estado a través de las instituciones agencias, su eficacia y los efectos producidos en la sociedad rural. Finalmente, el sexto capítulo estará dedicado a la explicación de las propuestas más relevantes, con el fin de enfrentar algunos de los problemas estructurales planteados en los anteriores capítulos.

EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

En los años recientes, planificadores y académicos han mostrado un creciente interés por entender la compleja relación existente entre entorno institucional y desarrollo. Dicho interés surge con la convicción de que han sido las instituciones, la causa principal del fracaso de la mayoría de los paradigmas de desarrollo implementados en los países en vías de desarrollo⁷, así como de los problemas estructurales en las antiguas economías industrializadas.

El singular aliento académico de las ciencias sociales dado al estudio de las instituciones, está originando la creación de una corriente de pensamiento, o nuevo paradigma llamado “nuevo institucionalismo”. Jalonado por la investigación interdisciplinaria dirigida a entender y explicar las instituciones así como el cambio institucional, en el caso de la economía el “nuevo institucionalismo” ha concentrado sus esfuerzos en los temas de elección racional, derechos de propiedad, medición de costos de transacción, e información incompleta. Sin embargo igualmente rico es el avance en el derecho, la sociología, la antropología, las ciencias políticas y la historia, en temas como la acción colectiva, la conducta individual y la elección racional, las formas de propiedad, los mercados políticos, la racionalidad económica, el escogimiento y la eficiencia pública.

En este marco, el “nuevo institucionalismo” está adelantando una agenda investigativa orientada al estudio de la especificación de los mecanismos causales, a través de los cuales las normas y las reglas son producidas y mantenidas. Así mismo está interesado en la explicación de la relación entre las normas reguladoras formales y las informales. Y busca además explicar el cambio institucional, especialmente en lo que tiene que ver con las estructuras de poder que producen las reglas formales⁸. La investigación de carácter empírico hasta ahora desarrollada, muestra cómo el estudio de las instituciones es multidimensional, envuelve diferentes niveles de análisis, diversas capas que a menudo requieren de diferentes herramientas teóricas y metodológicas.

⁷ Shirley, Mary. 1997. *Pressing Issues for Institutional Economists. Views from the Front Lines*. Paper presentado a la Primera Conferencia sobre New Institutional Economics. Washington University. St Louis.

⁸ Nee, Victor. 1997. “Sources of the New Institutionalism in Sociology”, en: Mary Brinton y Victor Nee. Editors. 1998. *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation.

Las instituciones

Tomando los aportes contemporáneos de North, las instituciones pueden ser definidas como las reglas de juego en una sociedad, más formalmente las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sean políticos, sociales o económicos⁹. Las instituciones proveen la estructura que los humanos imponen en la interacción humana con el fin de reducir la incertidumbre¹⁰.

Éstas son creadas para facilitar el intercambio, estimular el cambio tecnológico, inducir la formación de capital humano, facilitar la resolución de los conflictos, fortalecer estructuras políticas democráticas o un orden social equilibrado; o todo lo contrario, para crear monopolios, limitar el cambio tecnológico, limitar el desarrollo del capital humano, estimular el conflicto, o fortalecer la permanencia de estructuras sociales y políticas que estimulan la inequidad y el conflicto. Estas reglas pueden tener el carácter de reglas formales (constitución, regulaciones, normas, códigos, etc.) o también pueden tener el carácter de informales (tradicción, cultura, etc.).

Elección racional / Acción Social

Un concepto fundamental del nuevo paradigma institucional es el concepto de elección en el marco de limitaciones. Desde el punto de vista de la "nueva economía institucional", los desarrollos teóricos en este tema le han llevado al rechazo del argumento de la economía neoclásica de que las relaciones sociales y las instituciones no cuentan, es decir, no alteran fundamentalmente la elección de los individuos, dado que se asume información perfecta y preferencias estables, y por tanto, eficiencia¹². Este fue el supuesto que rechazó Coase con su descubrimiento de que los costos de transacción cuentan, y lo que dio origen a la incorporación de las instituciones en economía, y a la nueva investigación sobre la explicación de las instituciones.

Para la sociología, aun desde su origen el problema central ha sido el de la relación entre el individuo y la sociedad. Fundamentada en la experiencia social humana, la interpretación de dicha experiencia ha dado lugar a dos visiones opuestas. La de la sociología de la acción social y la de la sociología del sistema social, las cuales se han caracterizado por su diferente interpretación del sistema social. En tanto que la primera considera que el actor social define su vida, objetivos y situaciones, con base en significados subjetivos, para la segunda los actores sociales constituyen criaturas manipulables, en las cuales la sociedad imprime valores, estimula conductas funcionales para el sistema social¹³.

⁹ North, Douglass. 1993. *Op. cit.*

¹⁰ North, Douglass. 1997. *Op. cit.*

¹¹ Nee, Victor. *Op. cit.*

¹² Nee, Victor. *Op. cit.*

¹³ Es una división de las escuelas sociológicas que también ha sido llamada, organicista y mecanicista, individualismo metodológico y holismo metodológico, etc. Ver: Alan Dawe. 1978. "Theories of Social Action", en: Tom Bottomore y Robert Nisbet. 1978. *A History of Sociological Analysis*. Heinemann. Londres.

En el desarrollo contemporáneo de la sociología ésta no ha sido una división tan clara, y éstas tienden a representar versiones alternativas de la relación entre acción social y sistema social. De esta manera, Nee (1998) muestra como Merton (1968) aunque no especificaba los mecanismos a través de los cuales la estructura social mediaba la elección, sin embargo asumía que la escogencia entre oportunidades socialmente estructuradas era central. Parsons (1990) a su vez, consideraba que una teoría de las instituciones debía incorporarse a la acción racional de los individuos. Homans (1950) consideraba que la relación causal entre la acción individual y la estructura social era una relación de dependencia. Así estos diferentes autores ya se referían a las interacciones recíprocas entre la acción intencional y la estructura social¹⁴.

Entre la sociología y la economía existe un antiguo desacuerdo sobre los argumentos de la utilidad de la elección racional individual para explicar el funcionamiento de los sistemas sociales y económicos, el cual tiende ahora a ubicarse en un punto intermedio. Es un desacuerdo que gira alrededor de los elementos que definen el modelo estándar de elección. Éstos son, el individualismo, la racionalidad y la elección o voluntarismo¹⁵.

En relación con el individualismo, la vieja tradición sociológica que proviene de Durkheim, considera la sociología como la disciplina que estudia “hechos sociales”, los aspectos sociales estructurales que son a la vez externos y limitantes de la acción de los individuos. Es por ello que los sociólogos influenciados por esta tradición, muestran poca simpatía ante los esfuerzos por incorporar la argumentación sociológica en la teoría de la elección racional¹⁶.

En relación con la racionalidad, los nuevos institucionalistas en ciencias sociales parten del supuesto de la acción intencional (*purposive action*) de los individuos, aunque bajo condiciones de información incompleta, modelos mentales inexactos y transacciones costosas. De esta manera, acciones tan diversas como la creación de riqueza, la estructuración de contratos, el establecimiento de reglas, normas, son el resultado de las acciones de actores individuales operando en el marco de una estructura institucional¹⁷.

Esta es una concepción muy propia del “individualismo metodológico” en sociología, el cual establece que el orden social es el producto de la agregación de acciones individuales¹⁸. A ésta se opone el llamado “holismo metodológico” el cual establece que el orden social no puede ser reducido a la conducta de actores individuales¹⁹.

En la concepción del “individualismo metodológico”, la construcción conceptual orientada a explicar aspectos del sistema social o del sistema económico, necesariamente

¹⁴ Nee, Victor. 1998. *Op. cit.*

¹⁵ Baron, James, y Michael Hannan. 1994. *The Impact of Economics on Contemporary Sociology*. *Journal of Economic Literature*. Vol. xxxii. Septiembre, pp. 1.111-1.146.

¹⁶ Baron y Hannan. 1994. *Op. cit.*

¹⁷ Eggertsson, Tháinn. 1996. “A Note on the Economics of Institutions”, en: Lee J. Alston, Thráinn Eggertsson, Douglass North. 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge University Press.

¹⁸ Nee, Victor. 1998. *Op. cit.*

¹⁹ Definidos anteriormente como sociología de la acción social y sociología del sistema social.

deben estar fundamentadas en la conducta individual. Ello no significa que sea válido subestimar la importancia del "individualismo metodológico" en el desarrollo de estudios de carácter macro en sociología.

Tal como lo señala Boudon (1987) citado por Nee (1998), si las diversas reflexiones teóricas de Weber, Pareto y otros sobre la teoría de la acción social fueran sistematizadas y combinadas con la teoría implícita de la acción incorporada en diferentes estudios que usan el paradigma individualista, la principal idea que surgiría de dicho inventario, podría ser la de la noción de racionalidad de contexto (*context bound rationality*). En la tradición individualista sociológica, la acción individual es considerada racional, pero esta racionalidad puede tomar varias formas como función del contexto.

Las acciones de los actores sociales, en principio, son siempre comprensibles, aceptando que estemos suficientemente informados sobre su situación²⁰. Es decir, los individuos no actúan de manera aislada sino que están limitados por instituciones. De allí la noción de acción racional restringida por las instituciones –creencias, mitos, costumbres, normas– muy presentes en los estudios de carácter macrosociológico²¹. De esta manera, la racionalidad de contexto no significa que se abandone el supuesto de acción racional por parte de los individuos. La acción de éstos sigue teniendo el carácter de acción intencional, en el sentido de la importancia que le da a su propio interés y los incentivos para actuar.

Finalmente en lo que hace al punto de voluntarismo la controversia entre sociología y economía tiende a hacerse menos radical. Para la sociología el intercambio se da dentro de estructuras de poder o de dominación. Los arreglos institucionales coercitivos o normativos son considerados tan limitantes, que no es realista considerar las acciones como actos de elección.

De la misma manera, para la sociología las motivaciones, las preferencias, de indudable valor para explicar las acciones de los individuos, son moldeadas y así deben ser entendidas, por contextos sociales. La estima, la aprobación, los grupos de referencia, el origen de clase, los valores, las creencias, las expectativas, son fundamentales para decidir la acción de los individuos y la formación de sus preferencias. Conjuntamente con la racionalidad y el individualismo son productos sociales e históricos y no abstracciones intemporales²².

Para Weber, la racionalidad y la elección deben ser entendidas en el contexto del marco institucional de una sociedad dada y una época histórica. El marco institucional abarca costumbres, convenciones, normas sociales, creencias religiosas y culturales, familia, barreras étnicas, organizaciones, comunidad, clase, grupos de status, mercados, leyes y el Estado.

²⁰ Boudon, Raymond. 1987. "The Individualistic Tradition in Sociology", en: *Micro-Macro Link*, editado por Link, Alexander, Giesen, Munch y Smelser. Berkeley y Los Angeles, CA: University of California Press.

²¹ A este respecto ver los trabajos recientes de: Avner Greif. 1994. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: a Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies". *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 5; Avner Greif, Paul Milgrom y Barry Weingast. 1994. "Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild". *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 4.

²² Baron y Hannan. 1994. *Op. cit.*

Sin embargo, para la economía institucional no es aceptable que el papel central que juegan el intercambio y la contratación voluntaria, sean interpretados por sus críticos, como parte de una visión de la sociedad en que el conflicto y la explotación están ausentes. Y que se considere que para la economía institucional, las relaciones económicas están limitadas a intercambios mutuamente benéficos entre agentes iguales e independientes. Como lo señala Eggertsson (1997) las implicaciones económicas de la estructura institucional de una sociedad, están manifiestas en el sistema de derechos de propiedad, un término que se refiere a la distribución del control efectivo, por individuos y grupos, de bienes valiosos, incluido el capital humano. En otras palabras, el sistema de derechos de propiedad describe la distribución del poder en la sociedad.

En este sentido, la economía institucional también permite explicar los arreglos institucionales que afectan el poder relativo de obreros y empleadores, y además explora la manera como estas relaciones de poder emergen y son mantenidas. Desde otro punto de vista, la economía institucional también hace énfasis en las asimetrías de poder que pueden crear bienes de capital muy especializados, especialmente en condiciones de ausencia de compromisos creíbles, lo que puede desestimular inversiones potencialmente rentables y demorar el crecimiento económico Williamson (1985, 1993).

La economía institucional reconoce que los individuos buscan mejorar sus posiciones, no sólo a través de la inversión en la actividad económica dentro de una estructura institucional dada, sino también en el largo plazo, a través del fortalecimiento en sus derechos de propiedad y la posibilidad de alterar la estructura institucional²³.

El estudio comparado de la llamada escuela de Chicago y la escuela neoinstitucional permite hallar varias similitudes. Para la escuela de Chicago, las personas compiten por maximizar su utilidad o bienestar y de esta manera generan los mercados y la competencia. Ese esfuerzo por maximizar su beneficio es lo que explica la existencia de las instituciones, los mercados, la información, los monopolios, los sindicatos, etc. "Esta misma premisa es la que lleva a la economía neoinstitucional a buscar en los factores políticos, en las 'restricciones de economía política' y en los factores institucionales e históricos, la explicación del progreso o atraso de los países, sus metas y hasta de sus firmas"²⁴.

Desde el punto de vista de las ciencias políticas, la influencia de los avances de la "nueva economía institucional" en la teoría de la elección racional han permeado considerablemente esta disciplina. Weingast (1995) considera que la teoría de la elección racional provee un método sistemático de estudiar los efectos de las instituciones. Las aplicaciones no sólo incluyen los mayores elementos de la democracia sino un rango de tópicos en política comparativa, tales como conflicto étnico, huelgas, estabilidad democrática, revoluciones, corrupción, así como los efectos en las mayores instituciones políticas de occidente como el parlamento, las cortes, las elecciones y las burocracias²⁵.

²³ Eggertsson, Thráinn. 1996. *Op. cit.*

²⁴ Wiesner, Eduardo. 1997. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Tercer Mundo, Bogotá.

²⁵ Weingast, Barry. 1995. "Rational Choice Perspectives on Institutions", en: Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingeman, eds., 1996. *A New Handbook of Political Science*. Nueva York: Oxford University Press.

También existe una estrecha y directa relación entre la racionalidad económica, de una parte, y la eficiencia con que operan los sectores públicos y privados de cualquier organización social, de otra. El olvidar la influencia de la racionalidad económica conduce a que se diseñen las políticas en abstracto como si se tratara sólo de un desafío técnico y de un ejercicio intelectual. Se diseñan las políticas sin referencia a las instituciones ni a los intereses de éstas. Este enfoque permea casi toda la legislación colombiana.

En efecto, determinan gran parte de las políticas sociales y redistributiva... es el enfoque equivocado en el sentido de que olvida la "elección racional" como factor principal de la conducta humana. Lo que determina finalmente gran parte de la conducta humana no son las intenciones sino las condiciones²⁶.

Derechos de propiedad y costos de transacción

Con el fin de establecer claramente el papel de las instituciones en la teoría neoclásica, los conceptos de derechos de propiedad y costos de transacción son básicos.

Los derechos de propiedad son los derechos de los individuos a usar recursos como derechos de propiedad. Un sistema de derechos de propiedad es un método de asignar a individuos particulares la "autoridad" de seleccionar para bienes específicos, cualquier uso dentro de una clase de usos no prohibida²⁷.

Como ya se señaló, Coase (1960) estableció que el mundo en que vivimos no es un mundo con cero costos de medición, monitoreo, cumplimiento, establecimiento de la propiedad, comercio e información. Por ello los costos de transacción determinan los derechos de propiedad, el comercio, la especialización y la productividad²⁸. En la medida que éstos bajen, los derechos de propiedad serán más claramente definidos. Bien definidos los derechos de propiedad, son vistos como fuente de un mejor desempeño económico.

Los derechos de propiedad de un individuo están incorporados en reglas formales, normas sociales y costumbres, y su relevancia económica depende de que dichos derechos de propiedad también sean reconocidos por otros miembros de la sociedad. El poder de un individuo para usar bienes valiosos depende de controles externos e internos. El *control externo* depende de la forma como el entorno institucional –constituciones, estatutos, regulaciones, normas, etc.–, limitan al individuo en cuestión y a los particulares. El *control interno* es establecido por los actores mismos, a través de diferentes inversiones orientadas a asegurar el control de los recursos, lo cual tiene que ver con el monitoreo, las cercas, guardias privados, etc.²⁹.

La ausencia del Estado y la falta de definición clara de los derechos de propiedad en grandes regiones como la ciénaga grande del Magdalena, o los frentes de colonización, para citar sólo dos ejemplos, ha traído como consecuencia el que no se

²⁶ Wiesner, Eduardo. 1997. *Op. cit.*

²⁷ Eggertsson, Thráinn. 1996. *Op. cit.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Eggertsson, Thráinn. 1996. *Op. cit.*

establezca el Estado, la falta de definición de los costos de transacción y que en su lugar se adopten instituciones ineficientes que han dado lugar al conflicto y el atraso económico. De contarse con claridad en los derechos de propiedad y un Estado que los haga valer permitirá un mercado de tierras más transparente, acceso a los mercados de capital para utilizarlos como garantía. Ello, por supuesto, supone que la defensa de los derechos de propiedad no estén bajo el dominio de la política como sucede frecuentemente en el país. Este es el caso de agencias que como el Incora, a nivel nacional y regional, es parte del botín político, y de esta manera se impide cumplir con uno de sus objetivos principales, cual es el de crear resultados sociales estables³⁰.

Sin embargo, así como en la sociedad rural colombiana es la falta de las instituciones adecuadas, la que obstaculiza la clara definición de los derechos de propiedad, tal como lo señalan Benham y Benham (1996), hoy en día en muchos países la propiedad privada está sujeta a una excesiva influencia y control político. Las consecuencias de ello son tan significativas que estos autores, citando un estudio de Torstesson (1994), afirman que existe una fuerte relación negativa entre las tasas de crecimiento y un índice de riesgo de toma arbitraria de la propiedad privada por parte del Estado³¹.

La despolitización es el tema más importante de los derechos de propiedad para economías en transición³². En este sentido North considera que para explicar el crecimiento económico es fundamental especificar los eventos y condiciones que incentivan a los políticos a establecer arreglos institucionales formales que soportan derechos de propiedad eficientes. Ello significa el deterioro del control del Estado sobre recursos y el surgimiento de alguna forma de pluralismo político.

En este sentido no se puede dejar de lado la influencia de Marx en el desarrollo del paradigma del nuevo institucionalismo, a través de su análisis en historia económica, particularmente de la estructura de gobernabilidad de la sociedad en las que el Estado juega un papel decisivo en el establecimiento del patrón de los derechos de propiedad³³.

La seguridad de los derechos de propiedad y contractuales, y la eficiencia con la cual el gobierno maneja la provisión de bienes públicos y la creación de políticas gubernamentales, son determinantes significativas de la velocidad con la cual crecen los países. Estos autores consideran que en períodos de inestabilidad política, particularmente cuando esta inestabilidad es generada por eventos no constitucionales, los mecanismos constitucionales y no constitucionales para proteger los derechos de propiedad son más frágiles, y es probable que los empresarios reduzcan y reasignen sus recursos a fin de evitar el riesgo³⁴.

³⁰ Ordeshook, Peter. 1993. Some Rules of Constitutional Design. *Social Philosophy and Policy*. 10 (2). 198-232.

³¹ Benham, Alexandra y Lee Benham. 1996. Property Rights in Transition Economics: A Commentary on What Economists Know. Trabajo preparado para el *National Research Council's Task Force on Economics in Transition*. Department of Economics. Washington University. St. Louis, Missouri.

³² Boycko, Maxim, Andrei Shleifer y Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: The MIT Press.

³³ Campbell, John y Leon N. Lindberg. 1990. *Property rights and the organization of economic activity by the state*. *American Sociological Review* 55: 634-647.

³⁴ Knack, Stephen y Philip Keefer. 1995. *Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures*. *Economic and Politics*. Vol. 17.

De esta manera la delimitación de los derechos de propiedad es el prelude esencial para que hayan transacciones de mercado dentro de un marco legal e institucional. Costos de transacción bajos serán un incentivo para que el mercado funcione. Tal como lo señala Wiesner (1997) si los costos de transacción resultan excesivos como consecuencia de derechos de propiedad mal definidos o mal protegidos, el mercado tenderá a no funcionar.

Para una sociedad rural como la colombiana, en donde amplias regiones tienen una estructura institucional precaria y los costos de transacción son demasiado altos, la definición adecuada de los derechos de propiedad así como su protección no sólo tiene importancia económica, sino que tiene indudable repercusión en la formación de las relaciones sociales y la organización política.

En relación con los costos de transacción, estos son los costos asociados con la transferencia, captura y protección de derechos³⁵. Para ello la sociedad crea un entorno institucional legal, político, social, que permita la mayor eficiencia de los individuos para poder ejercer dichos derechos. En un mundo en el que la información es costosa, diversos entornos institucionales implican diferencias en la credibilidad de los compromisos y por tanto en los costos de transacción³⁶.

Dado que los costos de transacción representan una parte significativa de los costos de producción y de intercambio en las economías modernas, arreglos institucionales diversos pueden hacer la diferencia entre crecimiento económico, estancamiento o declinamiento³⁷.

Fundamentalmente los costos de transacción tienen que ver con un problema de confianza³⁸. La asimetría en la información, la incertidumbre son limitaciones a la elección de los individuos, y hacen que sea difícil de asegurar compromisos creíbles alrededor de los acuerdos. Es por ello que el intercambio voluntario contempla los costos de transacción de la contratación. Con el fin de reducir los costos de transacción en el intercambio, los individuos recurren a los contratos. La estructura de los contratos refleja el entorno institucional de los contratantes, y las diferentes cláusulas internas que éstos fijan³⁹.

El Estado puede jugar un papel muy importante en la reducción de los costos de transacción de los individuos, proveyendo derechos de propiedad claros y estables, y un sistema de cumplimiento consistente, así como una estructura de medidas de peso que reduzcan los costos de medición⁴⁰.

La nueva economía institucional mira al Estado como el instrumento racional creado para reducir los costos de transacción que surgen una vez que las relaciones se tornan muy complejas de manejar a través de redes personalizadas de intercambio⁴¹.

³⁵ Barzel, Yoram. 1989. *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

³⁶ Williamson, Oliver. 1997. The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*. Octubre.

³⁷ North, Douglass, 1981. *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: Norton.

³⁸ Barzel, Yoram. 1989. *Op. cit.*

³⁹ Eggerstsson, Thráinn. 1996. *Op. cit.*

⁴⁰ Eggerstsson, Thráinn. 1996. *Op. cit.*

⁴¹ Barzel, Yoram. 1989. *Op. cit.*

El Estado reduce los costos de transacción proveyendo bienes públicos tales como reglas impersonales de intercambio, e instituciones para hacer cumplir la ley⁴².

La acción colectiva

Dentro de la estructura de restricciones a la “elección racional” individual, se encuentra la dificultad en el establecimiento de una lógica colectiva. En términos de la teoría, el ejercicio de la “elección racional” le debería llevar a un individuo a entender que si no cooperará para que haya una “elección racional colectiva” no maximiza la totalidad de su función de utilidad privada⁴³.

En este respecto, Olson (1971, 1990) señala que la acción colectiva es muy difícil especialmente para grupos grandes. En estos grupos los beneficios de la acción colectiva no ofrecen incentivos para que los individuos se unan a la acción colectiva. Eventualmente obtendrán los beneficios sea que participen o no, y la contribución individual no tendrá un impacto significativo. De esta manera, grandes grupos con intereses comunes, como los consumidores, los desempleados, los que pagan impuestos o los pobres, no están organizados en ninguna sociedad⁴⁴.

En este sentido en un país en desarrollo, las condiciones no son favorables para la acción colectiva de los campesinos. Por el contrario, gremios rurales especializados en un producto capital intensivo en los que el número de miembros es lo suficientemente pequeño para que cada uno obtenga una parte significativa del beneficio que produzca la acción colectiva, podrán inducir la acción colectiva sin dificultad excepcional⁴⁵.

La Avidéz de Renta

En las economías de mercado la intervención del Estado a través de restricciones es muy frecuente. Son este tipo de restricciones las que dan origen a las rentas. Las rentas son así el resultado de la elección pública y no de la elección del mercado.

Los “buscadores de renta”, por ejemplo los gremios agropecuarios, compiten por esas rentas, lo que constituye una actividad perfectamente legal. Ello deja de ser legal cuando esa “avidéz de renta” toma forma de corrupción, contrabando y soborno, entre otras.

En este marco la estructura de instituciones de una sociedad determina la asignación de recursos que realizan los individuos. En la medida en que la “avidéz de renta” sea rentable, las firmas, los gremios, asignarán recursos y se dedicarán al *lobby* para que el Estado ponga en efecto políticas restrictivas que los beneficie. Estas restricciones como lo muestra Rama (1993), pueden tener un impacto sectorial positivo, pero un impacto negativo en el nivel agregado de la economía.

⁴² Binswanger. Hans y Klaus Deininger. 1996. *Towards a Political Economy of Agriculture and Agrarian Relations*. Washington.

⁴³ Wiesner, Eduardo. 1997. *Op. cit.*

⁴⁴ Olson, Mancur. 1990. *Agricultural Exploitation and Subsidization*. Choice, Forth Quarter.

⁴⁵ Olson, Mancur. 1990. *Op. cit.*

Estos resultados necesariamente tienen un impacto en las asignación de recursos y talento empresarial entre las actividades productivas y las no productivas como la “avidez de renta”.

Un Estado débil que consistentemente genere políticas equivocadas estimula el *rent seeking* y el gasto improductivo, más que la inversión productiva⁴⁶. Por otro lado, afecta la percepción que la gente tiene sobre el sistema económico. Si la gente sospecha del mecanismo del mercado la tentación inevitable por una creciente intervención, y por tanto a dedicar una mayor actividad económica a la “búsqueda de renta”. De esta manera, como lo señala Krueger (1974), puede desarrollarse un círculo vicioso político. La gente percibe que el mecanismo de mercado no funciona de una manera compatible con los objetivos socialmente aprobados debido a un *rent seeking* competitivo. Por tanto un consenso político debe surgir para intervenir aún más en el mercado, el *rent seeking* aumenta y aumenta la intervención.

⁴⁶ Binswanger, Hans. 1996. *Op. cit.*

COSTOS DE TRANSACCIÓN EN EL CAMPO COLOMBIANO

Un rasgo sorprendente de la producción agropecuaria colombiana de la última década, es su crecimiento y diversificación, a pesar de la violencia sin precedentes que la ha afectado. Es una violencia que ha creado unas reglas de juego que, a primera vista, son del todo alejadas de las condiciones requeridas para el desarrollo de una contratación segura a través del tiempo y el espacio, la que es indispensable para la creación de una economía sectorial moderna, dependiente de la especialización y la división del trabajo (y por tanto del intercambio impersonal)⁴⁷.

En el marco institucional de economía política de la sociedad rural colombiana, las reglas de juego impuestas por los agentes violentos, son irracionales en términos económicos, y han cambiado la economía de los costos de transacción de esta sociedad. Lo que significa que, de cierta manera, ha cambiado la ley de contrato subyacente con sus agentes contratantes, compromisos, la confiabilidad de éstos, su frecuencia, los riesgos, y los castigos al incumplimiento de los compromisos.

Pero ello no significa que por la vía de la violencia se haya cambiado todo el entorno institucional del sector, resultado frecuentemente esperado de las revoluciones. Lo que sí se puede esperar es que en estas regiones de intensa violencia, conjuntamente con el sistema económico, los sistemas político, social, cultural (de creencias) hayan sufrido cambios o adaptaciones. Son estos cambios los que hacen posible la permanencia de estas sociedades y economías, la dinámica misma local de las violencias, y el alcance de este impacto en la *sui generis* gestión de la economía de los costos de transacción.

Coase (1960) estableció que el mundo actual no es un mundo con cero costos de medición, monitoreo, cumplimiento, establecimiento de la propiedad, comercio e información. Es una situación en la que los costos de transacción no sólo afectan los derechos de propiedad, sino el comercio, la especialización y la productividad que impiden que los derechos de propiedad sean más claramente definidos, más bienes y servicios sean comercializados, que los beneficios de la especialización aumenten, y que mayores beneficios económicos sean realizados⁴⁸.

⁴⁷ North, Douglass y Barry Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth - Century England". *The Journal of Economic History*. 49 (4) 803-832.

⁴⁸ Benham, Alexandra y Lee Benham. 1997. *Op. cit.*

Por otro lado, los costos de transacción son atributos fundamentales de la innovación institucional, y todo el carácter de la organización económica de una sociedad reflejará esos costos. Dentro de cualquier estructura institucional, aquellas organizaciones que tienen una ventaja comparativa en términos de los costos de transacción tenderán a sobrevivir⁴⁹.

Mirado en este contexto, el sector agropecuario presenta dinamismo para adaptarse a cambios de las reglas de juego. Tal fue el caso reciente de la apertura económica que propició pérdidas de empleos en el subsector de cultivos transables, y éstos, en buena medida, fueron remplazados con la expansión del área de cultivos permanentes. Y a pesar de la crisis, en el período señalado el sector presentó tasas de crecimiento modestas pero positivas.

En tanto que el valor de la producción agropecuaria creció en un 3.22% para el período 1970-96, y en 1.85% para el período 1990-96, la ganadería creció en un 3.71% para el mismo período⁵⁰. Es decir, los agentes económicos se empeñan en producir en medio de un entorno institucional que no es propicio para su desempeño, y los agentes violentos (guerrilla, paramilitares y delincuencia común), se aprovechan de la debilidad institucional de la aplicación de la ley (sistema legal), adoptan una actitud ideológica de no respeto por las reglas de juego, y en el caso de los dos primeros, tienen además pretensiones de hegemonía regional en sustitución del Estado.

Pero por otro lado, el número de secuestros rurales para el período 1987-95 fue de 8.978, la presencia de las organizaciones guerrilleras que en 1985 se encontraban en 173 municipios, para 1995 se expandió a 622, y en tanto que para 1987 un 24.83% del producto agropecuario estaba afectado por la presencia de las organizaciones guerrilleras y sus actividades, para 1994 este porcentaje había subido al 32.69%⁵¹.

En términos geográficos, la inseguridad rural también presentó un incremento. Así, mientras que en 1987 sólo en el Atlántico la tasa de delitos contra el patrimonio económico en el área rural superaba la registrada en el área urbana, en 1995 la tasa a nivel rural era superior a la urbana en siete departamentos: Amazonas, Antioquia, Atlántico, La Guajira, Casanare, Putumayo y Valle.

De la misma manera en lo que tiene que ver con los delitos contra la vida y la integridad personal, la tasa registrada en zonas rurales durante 1995 superó en el agregado nacional la de 1987, y lo que resulta más preocupante, durante el último año en diversos departamentos, el índice de delitos de esta naturaleza en zonas rurales superó el registrado en el área urbana. (Amazonas, Antioquia, Atlántico, Caldas, Casanare, Cesar, Cundinamarca, La Guajira, Guaviare, Putumayo, Quindío, Risaralda, Sucre, Tolima, Valle, Vichada)⁵².

⁴⁹ Benham, Alexandra y Lee Benham. 1997. *Op. cit.*

⁵⁰ CEGA. Misión Rural. 1998. *Diagnóstico de la estructura productiva del sector agropecuario de Colombia*. Bogotá.

⁵¹ Bejarano, Jesús, Camilo Echandía, Rodolfo Escobedo, Enrique León. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Fonade. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

⁵² Bejarano, Jesús et al. 1997. *Op. cit.*

Además de ello, de acuerdo con diversos estudios (ver más adelante), la violencia se concentra en especial en las regiones agropecuarias más ricas, con mayores posibilidades de extracción de excedentes económicos. Sin embargo, también se da en las regiones de concentración de campesinos pobres (ver más adelante). Ello permite colegir que, en una y otra región, aunque con condiciones económicas muy diferentes, son víctimas de diferentes tipos de violencia, y no se tienen las instituciones correctas para darle soporte al desarrollo económico, ni el sistema legal que haga cumplir la ley, ni el sistema político que proteja unos derechos de propiedad eficientes.

En este escenario, los costos de transacción para los agentes económicos del sector son altos, particularmente en lo que tiene que ver con la protección, y la definición de los derechos de propiedad sobre sus bienes, y la protección a la vida. Los niveles de confianza son prácticamente inexistentes. Se ha creado un entorno institucional no propicio a la credibilidad de los compromisos, y por tanto a tener costos de transacción razonables. La incapacidad del Estado para hacer cumplir la ley, ha sido suplida por las reglas de juego impuestas por los agentes violentos. Para una sociedad rural como la colombiana, en donde amplias regiones tienen un entorno institucional precario, la definición adecuada de los derechos de propiedad así como su protección, no sólo tiene importancia económica sino que tiene indudable repercusión en la formación de las relaciones sociales y la organización política.

Se han impuesto unas instituciones (reglas de juego) endógenas, que reflejan los intereses de los jugadores no necesariamente exitosos, sino de aquellos con la capacidad coercitiva suficiente para hacerlas cumplir. Conjuntamente con las fallas del sistema legal y del sistema político, se imponen unas instituciones que no tienen como finalidad la eficiencia económica global del sector.

Tal como se observa en las tablas 1, 2, y 3 es evidente que los secuestros, los delitos contra el patrimonio económico y contra la vida y la integridad personal, como los asesinatos en el sector rural para el período 1987-95, reflejan el alto nivel de ineficacia del sistema legal formal. Ello ha llevado a que la protección de la vida así como de los derechos de propiedad sobre los bienes tengan costos muy altos, lo que se ha derivado de arreglos ilegales, sociales y políticos particulares (ver más adelante).

La pregunta que surge es, ¿por qué este dinamismo económico en medio del cambio drástico de reglas de juego económicas, y en un entorno institucional en el que los costos de producción y del intercambio (que incluye costos de transacción) son tan elevados que han llevado a los agentes económicos a desarrollar instituciones alternativas para poder adelantar sus actividades productivas, las que desde el punto de vista económico son por entero irracionales? Y ¿por qué dicho entorno institucional produce efectos económicos diferenciados en términos de cultivos y de regiones y de sociedades?

Tabla 1
COLOMBIA. SECUESTROS SEGÚN RESPONSABLES Y ACTIVIDAD DE LAS VÍCTIMAS 1987-1995

SECUESTROS SEGÚN RESPONSABLES Y ACTIVIDAD DE LAS VÍCTIMAS											
RESPONSABLES/AÑOS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL	%
ELN	49	117	180	286	222	152	150	270	227	1,653	18.4
FARC	63	97	53	132	299	208	149	261	265	1,527	17.0
EPL	29	98	74	73	66	64	61	27	30	522	5.8
M-19	3	29	23	3	5		1	6	13	83	0.9
CG-SB	1	5	2	8	9	6	9		9	40	0.4
Milicias						3	4	6	9	22	0.2
Bandas de secuestradores	82	294	384	689	806	887	652	723	614	5,131	57.2
TOTAL SECUESTROS	227	640	716	1,191	1,407	1,320	1,026	1,293	1,158	8,978	100.0

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL	%
Guerrilla	145	346	332	502	601	433	374	570	544	3,847	42.6
Bandas	82	294	384	689	806	887	652	723	614	5,131	57.2

Fuente: Solarte, Guillermo; Héctor Arenas, Lina María Castaño, 1998. *La convivencia en Colombia: más allá de las armas*. Misión Rural. Bogotá.

Tabla 2
COLOMBIA. VÍCTIMAS DE SECUESTRO 1987-1995

VÍCTIMAS SECUESTRO											
ACTIVIDAD	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL	%
Dirigentes-Funcionarios	3	63	116	123	88	33	34	80	45	585	6.5
Campesinos	11	53	47	36	25	20	32	35	34	293	3.3
Ganaderos-Agricultores	29	87	108	114	154	113	152	310	148	1,215	13.5
Comerciantes	32	98	122	138	186	138	169	268	160	1,311	14.6
Otros activ. identificada	43	149	178	298	348	278	169	187	228	1,878	20.9
Otros activ. no identificada	109	190	145	482	606	738	470	413	543	3,696	41.2
TOTAL SECUESTROS	227	640	716	1,191	1,407	1,320	1,026	1,293	1,158	8,978	100.0%

Fuente: Solarte, Guillermo; Héctor Arenas, Lina María Castaño, 1998. *La convivencia en Colombia: más allá de las armas*. Misión Rural. Bogotá.

Tabla 3

COLOMBIA. DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO, CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL. Urbano/rural 1992-1994

Delitos contra el patrimonio económico

Urbano	97,201	93.31	70,388	90.00	86,433	91.69
Rural	6,967	6.69	7,820	10.00	7,837	8.31
Total	104,168	100.00	78,208	100.00	94,270	100.00

Delitos contra la vida y la integridad personal

Urbano	78,044	84.33	62,808	77.56	65,470	78.65
Rural	14,503	15.67	18,169	22.44	19,720	23.15
Total	92,547	100.00	80,977	100.00	85,190	100.00

TOTAL	86,153	89,828	92,547	80,977	85,190
--------------	--------	--------	--------	--------	--------

Fuente: Solarte, Guillermo; Arenas, Héctor; Castaño, Lina María; 1998. *La convivencia en Colombia: más allá de las armas*. Misión Rural. Bogotá.

Economía de los costos de transacción: visión microanalítica

Sin duda, la visión clásica de los costos de transacción es un concepto muy elástico; cualquier cosa puede ser explicada utilizando costos de transacción apropiados luego de que un hecho ha sucedido. Con el fin de superar este status tautológico, el concepto de costos de transacción evolucionó de las generalidades a las particularidades de las transacciones y *la gestión (Governance)*⁵³.

A través de una perspectiva más microanalítica, es posible adentrarse en las particularidades de las transacciones y *la gestión*. Es decir, examinar cómo ha sido *la gestión* de la economía de los costos de transacción al interior del sector agropecuario contemporáneo del país. Ello demanda la adopción de un enfoque interdisciplinario que une el derecho, la economía y la organización. Es un ejercicio de análisis institucional comparativo⁵⁴. Para ello, las instituciones asociadas con *la gestión*, permiten desarrollar una perspectiva más microanalítica que tiene que ver con la firma y las formas de mercado de los contratos y la organización.

⁵³ Los costos de transacción tiene diferentes enfoques, todos los cuales tienen mucha relevancia para el análisis de este caso. Williamson (1995) quien enfatiza el aspecto de la "gestión"; el de Putnam (1995) quien enfatiza en el entorno cultural de valores y el histórico; y el de Arrow (19) el cual hace énfasis en el hecho de que sin una estructura institucional que restrinja las alternativas en todos los casos, menos en los triviales, el desequilibrio prevalecerá. Cualquier alternativa será derrotada por otra. Lo que significa que a fin de lograr y mantener bajos costos de transacción, las reglas de juego dentro del grupo comerciante no pueden ser sujetas a cambios rápidos o arbitrarios. Las decisiones colectivas debe tener cierta estabilidad.

⁵⁴ Williamson, Oliver. 1995. *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. 1994. The World Bank.

Que la situación virtual de guerra que viven muchas regiones del sector agropecuario colombiano representa la profunda crisis del entorno institucional legal, social y político, ello es indudable. En dichas regiones los sistemas de producción, intercambio y distribución, además de la salvaguardia de los derechos individuales y la integridad personal se hallan afectados en gran medida. Que a pesar de ello en esta década, la producción ha continuado o ha crecido o se ha diversificado, en algunas de estas regiones, ello tampoco se puede negar.

Ello lleva a considerar que en este escenario es necesario estudiar tres elementos de la economía de los costos de transacción: a) la *gestión de los arreglos privados* (*private ordering*); b) *credibilidad de los compromisos*; c) *irremediabilidad*⁵⁵. Además, son conceptos que es necesario evaluar en relación con la eficacia del entorno de las *instituciones de facto*, vis a vis las instituciones *de jure* en el que se ponen en ejecución.

Este enfoque da particular énfasis al estudio de la ley y el sistema judicial, la teoría de la organización y la conducta de los individuos, y la economía de los contratos en el marco de las organizaciones. Es un enfoque que da más importancia a los arreglos privados (*private ordering*) a que llegan los individuos que a los arreglos legales, (*court ordering*) imperantes en la sociedad⁵⁶.

Esta visión de los costos de transacción desde el enfoque de la *gestión*, el cual da gran importancia al examen microanalítico de la organización económica y a la comparación de diversas formas de organización, es de mucha utilidad en el estudio de la teoría del desarrollo y las reformas. Particularmente en lo que tiene que ver con el análisis de la acción del Estado vis a vis la acción de los individuos en políticas concretas.

Pero además permite adentrarse en la teoría de la política y la sociología y la forma como estas instituciones pueden crear estructuras de gobernabilidad para resolver los conflictos y dar permanencia y durabilidad a las estructuras y confianza a los individuos. Ello por la relación entre sistema político y sistema económico, el primero de los cuales es el que especifica y hace cumplir las reglas de juego económicas⁵⁷, o como señala Weingast (1993) en el sentido de que las instituciones políticas de una sociedad crean una estructura de gobernabilidad que provee un grado de durabilidad a los derechos políticos y económicos.

⁵⁵ Comparada con la economía neoclásica, que asume que el ordenamiento legal es eficaz, la economía de los costos de transacción le da mayor peso a los *arreglos privados*, es decir los arreglos a que llegan los individuos al margen de la ley. La *credibilidad de los compromisos* es definida en términos del precio, los riesgos contractuales, y las salvaguardias. Es un concepto que se halla ligado a las instituciones políticas de la sociedad. *Irremediabilidad*. Un resultado para el cual ninguna alternativa viable superior, puede ser descrita e implementada con resultados netos, se presume que sea eficiente. Williamson. 1995. *Op. cit.*

⁵⁶ En términos coloquiales locales es lo que se llama "es mejor un mal arreglo que un buen juicio". Ver al respecto, Marc Galanter. 1981. Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering, and Indigenou Law. *Journal of Legal Pluralism*. 19:1-4.

⁵⁷ North, Douglass. 1997. *Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development*. Washington University, St. Louis.

Arreglos privados (Private Ordering)

La utilización de esta estructura conceptual en el análisis de la violencia y la producción en el sector agropecuario, permite especular que ante el fracaso del entorno institucional *de jure*, los productores del sector han llegado a un *arreglo privado* con los agentes violentos, instituciones *de facto*. El bien transado es la seguridad, y se transa por un precio que está representado por la “vacuna”. Este *intercambio* se convierte necesariamente en una ley de contrato, la que tiene un carácter de obligatoriedad impuesto por parte de quien monopoliza la fuerza de la coerción. De alguna manera, se transa la extorsión.

Es un *arreglo privado* que en términos de la economía de costos de transacción, es una forma de ley de contrato que tiene sus incentivos y controles. Además tiene una frecuencia, un nivel de incertidumbre, una relativa posibilidad de medición, y como modo genérico de organización, debe tener fortalezas y debilidades. Aunque por supuesto, la información disponible que mida todo ello es abrumadoramente reducida en este momento, muy seguramente son estas características las que le dan su estructura de *gestión de costos*.

En el caso de los ganaderos, en su informe de 1996-1997, Fedegan admite que 41.689 ganaderos fueron extorsionados, y el monto de la “vacuna” pagada fue de 100.054 millones de pesos⁵⁸. Es decir, este es un primer elemento del *arreglo privado* entre productores y grupos violentos. A la vez que se convierte en una *institución de facto* que permite que se desarrolle la producción, sustituye a las *instituciones legales de jure* que no operan.

Podría pensarse que es de interés mutuo evitar acciones de oportunismo *ex post*, y que las dos partes del contrato darán y recibirán compromisos creíbles *ex ante*, con el fin de reducir el azar.

Credibilidad del compromiso

Es claro que este *arreglo privado* entre agentes violentos y productores del sector, en ocasiones no funciona. Bien porque las demandas del grupo violento han sido irracionales en términos de la ley de contrato acordada, o porque provienen de grupos ocasionales de delincuentes privados, o porque el productor se ha negado a pagar. Ello ha generado una retaliación de estos grupos. A menudo esta retaliación toma la forma de asesinato, secuestro o destrucción de la propiedad.

De acuerdo con *El Tiempo* en 1996 “los subversivos atacaron en Córdoba y Sucre 13 fincas y amenazaron con destruir hasta 300⁵⁹. Según Fedegan en su informe de 1996-1997, 47 ganaderos fueron asesinados, y 511 fueron secuestrados. El valor del rescate ascendió a la suma de \$ 225.500 millones⁶⁰. En 1997 el número de secuestros fue de 410. Es decir, 100 menos que en 1996⁶¹. Al abigeato se ha unido el exterminio

⁵⁸ Fedegan. 1997. *La ganadería bovina en Colombia. 1996-1997*. Bogotá.

⁵⁹ *El Tiempo*. 11 de junio. 1998.

⁶⁰ Fedegan. 1996-1997. *Op. cit.*

⁶¹ *El Tiempo*. 11 de junio. 1998.

físico de los hatos y la destrucción de la infraestructura de las fincas, como modalidades utilizadas por la guerrilla y la delincuencia común para forzar el pago de las extorsiones por parte de los agricultores o ganaderos⁶².

Con una muy limitada disponibilidad de cifras sobre el impacto económico de esta violencia sobre la producción rural, Fedegan considera que para los años 1994 y 1995 el costo económico del conflicto fue de 35.74% y 34.5% del PIB ganadero y de 9.77% y 9.56% del PIB agropecuario⁶³. Además, esta federación asegura que para 1996 el pago de secuestros de ganaderos ascendió a la suma de \$115.230 millones; el costo total de la extorsión (vacunas) ascendió a \$110.054 millones; y el valor de las reses robadas fue de \$61.021 millones.

Esta investigación presume que fueron las fallas de las salvaguardias de esta muy *sui generis* ley de contrato, las que produjeron estas consecuencias violentas sobre la vida y los derechos de propiedad de los productores ganaderos. Es decir, falló la confiabilidad del contrato. Por ignorancia, por la conducta abierta de saqueo que inspiró a los agentes violentos, o por la manifiesta debilidad de la protección de los derechos de propiedad.

En buen número de ocasiones, caso del Cesar y de Urabá, este tipo de retaliación ha llevado a que los productores tengan que abandonar por entero sus propiedades, y en el mejor de los casos administrarlas a control remoto, o a través de videos. Éstos representan costos asociados con la definición, protección y el mantenimiento de los derechos de propiedad, que como ya lo han señalado diferentes autores, en la medida que los costos de la definición propiedad aumentan a niveles prohibitivos, ninguna transacción puede tener lugar. Además la sociedad tiene que proveer un sistema para reconocer y hacer valer la propiedad (leyes, policía, justicia). Este sistema tiene un costo y su existencia no implica que los individuos no tendrán que orientar sus esfuerzos a proteger sus derechos contra los intentos de usurpación por parte de otra gente⁶⁴.

Irremediabilidad

Como ya se mencionó, de acuerdo con las estadísticas de Fedegan son considerables los recursos que los ganaderos pagan tanto por secuestros como por extorsión. Pareciera que a los ojos de los ganaderos, la única alternativa viable superior a estos pagos es la formación de grupos privados de seguridad, comúnmente llamados paramilitares. Sin embargo no existen estudios serios de carácter político, sociológico y desde el punto de vista de la teoría del conflicto, los que demuestren si efectivamente ésta ha sido una alternativa superior, en el mediano y largo plazo, a la par que más eficiente. Y si esta alternativa ha sido conveniente para quien ha creado estos grupos, para la sociedad y para el Estado, así como para un más adecuado imperio de la ley.

⁶² Bejarano, Jesús, *et al.* 1997.

⁶³ Fedegan. *La ganadería bovina en Colombia. 1995-1996.* Bogotá.

⁶⁴ Carvalho, José. 1996. Private Development and Property Rights in Latin America. RBE. 50 (3):

Rationale de la gestión de la economía de los costos de transacción

Con el nivel tan alto de riesgos, de daños a la propiedad y de costos generados en la protección de los derechos de propiedad, los cuales reflejan el alto nivel de ineficacia de las instituciones legales, ¿cómo es posible este desempeño económico de la actividad económica agropecuaria, más particularmente ganadera?

Para comenzar es importante señalar el nivel de impunidad en el que se halla el funcionamiento del sistema legal en Colombia. La probabilidad de que un delito sea investigado es del 5% y la probabilidad de que un delito sea condenado se halla en cerca del 1%. Con sólo un 2% de probabilidad de ser capturado y posteriormente condenado⁶⁵, el secuestro se ha convertido en una actividad extremadamente rentable para sus perpetradores.

Las explicaciones pueden ser diversas. Bejarano *et al.* (1997) consideran que en la sociedad colombiana hay un proceso de acomodamiento para convivir con la inseguridad y hay una disposición a pagar. La carencia de información no permite a los autores profundizar sobre la racionalidad individual implícita en la decisión, ni sobre los “arreglos” institucionales que demanda.

Para Castillo y Salazar (1996) citados por Bejarano *et al.* (1997), en las circunstancias de la situación colombiana, los agentes afectados por la amenaza permanente contra sus vidas y su patrimonio consideran la estrategia de pagar como la mejor alternativa disponible. Ello porque tienen una certidumbre muy alta de la incapacidad del Estado para proteger sus bienes y su patrimonio, y de la ineficiencia relativa de los servicios de seguridad privada o de las organizaciones militares para la protección de sus vidas y sus bienes.

Para estos autores, en el caso de Colombia, los agentes de altos ingresos que aceptan el pago de la extorsión exigida por la guerrilla a cambio de seguridad, están actuando en forma económica. “El intercambio en la situación colombiana puede ser considerado ventajoso para ambos lados: el agente amenazado recibe la seguridad de continuar con vida, de realizar sus actividades económicas y conservar su prestigio a cambio de un pago monetario al agente que puede proveer la seguridad, es decir, al agente directo de la violencia. Ello permite a éste incrementar su poder económico, consolidar sus ganancias territoriales y su capacidad de control sobre la población civil. Por lo tanto, la negociación que hace mucho tiempo el Estado viene buscando con la subversión es sobrepasada en la práctica por la negociación económica directa entre los agentes de altos ingresos y la guerrilla. De no cambiar las condiciones del conflicto en forma significativa, esta negociación tiene toda la fuerza económica inercial para auto-reforzarse y mantenerse en el tiempo”.

Los autores afirman que de ser cierta esta hipótesis, sólo una decisión colectiva –en términos de la paz o de la confrontación– capaz de reordenar las racionalidades individuales en función de la racionalidad colectiva, permitiría enfrentar las consecuencias del fortalecimiento financiero y por lo tanto militar de la guerrilla sobre el futuro de la confrontación.

⁶⁵ Gómez, Olga Constanza. 1995. Causas económicas del secuestro en Colombia. Tesis de grado. Departamento de Economía. Universidad Javeriana. Bogotá.

Esta explicación guarda similitud con la expresada por Olson (1993) en el sentido de que en condiciones de anarquía, el robo competitivo descoordinado de bandidos deambulantes destruye los incentivos para invertir y producir, dejando poco para la población o para los mismos bandidos. Con la monopolización racional del robo, en contraste con el robo descoordinado y competitivo, las víctimas del robo pueden confiar en que retienen algún capital acumulado después del "impuesto" y por tanto que tienen un incentivo para ahorrar e invertir, aumentando así el ingreso futuro y los impuestos. La monopolización del robo y la protección de los sujetos generadores de impuestos elimina la anarquía. Puesto que el señor de la guerra toma una parte de la producción total en la forma de impuesto-robo, le servirá proveer otros bienes públicos, siempre que la provisión de estos bienes, aumente el ingreso gravable suficientemente.

Sin embargo, Olson (1993) afirma que los gobiernos surgen no debido a contratos voluntarios o transacciones voluntarias de alguna naturaleza, sino más bien por el auto-interés racional entre aquellos que pueden organizar la mayor capacidad para la violencia. En alguna literatura sobre costos de transacción se trata de explicar el surgimiento de varias clases de gobierno, en parte o totalmente, a través de contratos voluntarios y los costos de transacción asociados con ellos. Ello contradice el argumento del "auto-interés racional" para explicar el surgimiento tanto de la democracia como de la autocracia. La ventaja de la primera sobre la segunda, es que con su énfasis en los derechos individuales, de cualquier manera se fortalecen los derechos a la propiedad y el cumplimiento de los contratos.

Tomando en consideración las cifras estadísticas de la violencia en el sector agropecuario y la contabilidad de costos que esta violencia causa a gremios como Fedegan, se puede concluir que desde el punto de vista de la economía de los costos de transacción, los *arreglos privados* que predominan en el sector agropecuario reflejan el interés de ambos, de guerrilla y productor. Hasta tanto el gobierno democrático no monoplice el uso de la violencia, el productor individual recurrirá al *arreglo privado* que le es más conveniente⁶⁶.

A la luz de los modelos teóricos de interpretación del pago de "impuestos" a los señores de la guerra, o de bandidos que dominan el ejercicio de la violencia en una región, una primera interpretación es que el productor y el grupo que ejerce la violencia, utilizan la misma racionalidad del auto-interés, y es la que hace posible que los productores se dediquen a producir, y que el primero los deje en paz.

⁶⁶ En respuesta a su pregunta de por qué las sociedades más populosas, a través de la historia, normalmente han logrado evadir la anarquía, Olson narra el caso de China a principios de siglo y los señores de la guerra. "Ellos eran hombres que habían dirigido bandas armadas, con las cuales habían conquistado algún territorio y se habían nombrado a sí mismos señores de ese territorio. Cobraban impuestos muy altos a la población y se apropiaban esos recursos. El señor de la guerra Feng Yu-hsiang se distinguía por el excepcional alcance con el que usaba su ejército para eliminar bandidos, y por la derrota del relativamente significativo ejército del bandido deambulante, White Wolf. Aparentemente la mayoría de la gente de la jurisdicción de Feng lo consideraba preferible a los bandidos deambulantes».

Este segundo aspecto es el que diferencia el caso de Colombia del régimen de autocracia de que habla Olson (1993). En tal régimen, los derechos individuales en aspectos tan políticos o económicos como la propiedad y los contratos no pueden estar nunca seguros, o por lo menos en el largo plazo. Ese es el principal obstáculo al progreso. En el caso de Colombia, el hecho de que se expandan los cultivos permanentes en áreas de influencia guerrillera, está indicando una de dos: o la cuota de extorsión “vacuna” no es tan alta, o bien el control a la influencia de los grupos armados adelantada por los productores es eficaz. En cualquiera de los dos casos, el productor considera que puede hacer inversiones económicas de largo plazo, con un nivel relativo de seguridad que es el que le induce a llevarlas a cabo.

El segundo mecanismo usado por los agricultores y ganaderos, representa una forma alternativa de *arreglo privado* institucional. En el caso en el que éste toma la forma de protección privada o paramilitarismo, éste se convierte en un contrato de otra naturaleza. Depende más que todo del empresario que lo constituye, y no está exento de altos riesgos e incertidumbres. Es un caso en el que el mismo productor se convierte en empresario del grupo armado destinado a proteger su producción. Además, el grupo armado puede ser usado para desarrollar estrategias económicas y políticas en un contexto más amplio de la sociedad. La permanencia del grupo en el tiempo, así como el uso de la violencia, dependerá de la voluntad de dicho empresario. Sin embargo, no siempre es posible que el empresario tenga la capacidad de controlar el uso de la violencia por parte de dicho grupo. Hay casos en que se ha convertido en víctima de ésta.

Racionalidad de contexto

De acuerdo con Williamson (1995), la economía de los costos de transacción expresamente adopta la posición de que el conocimiento humano está sujeto a la racionalidad de contexto. De cierta manera, comparte el enfoque sociológico de que las motivaciones, preferencias y conductas son moldeadas, y así deben ser entendidas, en un contexto social. Y además, que el individualismo y la racionalidad, como formas estándar aprobadas de conducta, y la infraestructura que da soporte a los mercados (derechos de propiedad), son en sí mismas productos sociales e históricos y no son abstracciones intemporales⁶⁷.

En este sentido, la economía de los costos de transacción, entendida a nivel micro como un ejercicio en análisis institucional comparativo, permite pensar que los *arreglos institucionales* que han desarrollado los productores agropecuarios de Colombia en la actual coyuntura, presentan diferencias significativas entre productores y entre las regiones agropecuarias del país.

Para comenzar, es muy diferente la capacidad de los productores para crear *arreglos privados o instituciones de facto* que les permita desempeñarse con un nivel de azar controlado, bajo nivel de incertidumbre, y con más fortalezas que debilidades. Así como Fedegan admite que existen 41.689 ganaderos que pagan la “vacuna”,

⁶⁷ Baron, James y Michael Hannan. 1994. The Impact of Economics on Contemporary Sociology. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXII (Septiembre 1994), pp. 1.111 - 1.114.

Bejarano *et al.* (1997) consideran que en la actualidad el 47% de los municipios afectados por el paramilitarismo, se encuentran en municipios caracterizados por su estructura rural atrasada, particularmente con el latifundio ganadero y agrícola, y un 10% se encuentra en municipios con estructura rural desarrollada, donde prima la agricultura de tipo comercial y empresarial.

Además, los autores señalan que “el aumento porcentual de municipios afectados en el conjunto de agricultura comercial coincide con la mayor presencia guerrillera en estos municipios de importante actividad económica, y donde la guerrilla a través de la extorsión, el secuestro, asalto a fincas, etc., obtiene importantes recursos. Una reflexión semejante cabría en la interpretación del aumento de municipios afectados en el conjunto latifundio ganadero y agrícola del litoral Caribe.

Así, para 1995 el 59% de los municipios del latifundio ganadero y agrícola del litoral Caribe registraba presencia guerrillera; el 53% de los municipios cafeteros, y el 71% de los municipios de agricultura comercial de tipo empresarial⁶⁸. (Para más detalle, ver tabla Anexo 1). A lo anterior se une el hecho muy importante del crecimiento de los índices de delitos contra la vida y la integridad personal en zonas rurales con el aumento de la población rural bajo presión guerrillera, y éstos son muy marcados en los departamentos con reconocida presencia paramilitar⁶⁹.

Las zonas que han sido más afectadas por la presencia de estos grupos han sido las de minifundio andino y campesinado medio no cafetero, los municipios ubicados en el conjunto de la colonización de frontera y los municipios de agricultura comercial y el conjunto latifundio ganadero y agrícola del litoral Caribe. En su orden, Bejarano *et al.* (1997), considera que las razones de ello han sido la bonanza amapolera, el descubrimiento de yacimientos de petróleo y la destacada actividad económica de los últimos. Todos ellos se convierten en importantes fuentes de financiamiento para los diversos grupos armados.

El mayor porcentaje de municipios afectados por el secuestro, a partir de 1990, se presenta en el conjunto de municipios de agricultura comercial con concentración de la población en centro urbanos. Le siguen los municipios de colonización interna y los de colonización de frontera.

Es decir que las formaciones socioeconómicas de más intensa actividad económica, y que al tiempo presentan un orden social y una organización de la vida política atrasadas, son las más afectadas por la violencia. Y donde más se han desarrollado *arreglos privados* que les permitan tener un *entorno institucional* confiable, en cierta medida.

Ello coincide con la hipótesis expuesta en los trabajo de Montenegro y Posada (1994), de Rubio (1996) y de Bejarano *et al.* (1997)⁷⁰, en el sentido de que lo que crea

⁶⁸ Bejarano, Jesús *et al.* (1997) *Op. cit.*

⁶⁹ Cuéllar, Ma. Mercedes. 1997. *Valores y capital social en Colombia. Proyecto de investigación en curso*. Bogotá. Corporación Porvenir y Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Jesús Bejarano *et al.* *Op. cit.*

⁷⁰ Montenegro, Armando y Carlos E. Posada. 1994. *Criminalidad en Colombia*. Banco de la República, Borradores Semanales de Economía. Bogotá; Mauricio Rubio. 1996. *Homicidios, justicia, mafia y capital social. Otro ensayo sobre la violencia colombiana*. Documento CEDE. Universidad de los Andes. Bogotá.

un espacio para el desarrollo de las actividades violentas no es la pobreza en sí misma, ni la ausencia del Estado en sí misma, sino el fenómeno de la rápida expansión económica de las regiones, el cual va más adelante de la capacidad del Estado para hacer presencia.

Capital social

El enfoque, más que todo economicista, que considera que la violencia está asociada más bien con las rápidas transformaciones económicas, es muy simplista y desconoce el hecho de que la conducta de los individuos, su racionalidad, motivaciones, e inclusive la infraestructura en que se apoyan los mercados (derechos de propiedad) son en sí mismos productos sociales e históricos. Es decir, no se pueden desconocer aspectos tan fundamentales como el orden social, los valores y el sistema de creencias, así como su influencia en la creación de instituciones económicas y políticas, o la influencia del sistema político en la creación de organizaciones políticas y económicas que conduzcan a la construcción de sociedades y economías más estables.

A este respecto Pecaut (1997) tiene una interpretación muy sugestiva. El autor considera que esta concentración de la violencia en los polos de riqueza, el "grado de desarrollo" no es sino un indicador bastante vago. Pues estas son zonas que atraen a numerosos migrantes y la distribución de los ingresos es allí singularmente desigual. La brutalidad de los *booms* locales conduce a inversiones anárquicas. Como otras zonas pioneras ellas escapan ampliamente a las instituciones estatales y padecen a menudo de infraestructuras insuficientes. Más que la riqueza la desorganización social que resulta de estos tres rasgos explica la intensidad de la violencia. Las organizaciones armadas pueden, ciertamente, tomar allí el aspecto de autoridades de sustitución⁷¹.

En este sentido, no se puede afirmar que los pobres de las formaciones sociales más atrasadas no sean víctimas de la violencia. Además no se puede desconocer que en las diferentes formaciones socioeconómicas, aspectos tan fundamentales como el capital social no tengan que ver con el entorno institucional de estas sociedades y su capacidad de controlar la violencia, bien utilizando los marcos institucionales *de jure* existentes, o bien creando *arreglos institucionales de facto* para el mismo fin, costos de transacción bajos.

No puede decirse que la violencia no ha afectado a las sociedades o a aquellas formaciones socioeconómicas más atrasadas. De hecho éstas han sido las más afectadas. Según Rubio (1997) el estudio del impacto redistributivo de la violencia indica que los mayores efectos negativos se estarían dando sobre los segmentos más pobres de la población⁷².

Citando el trabajo de Cuéllar (1997) el autor afirma que aunque la proporción de víctimas de ataques criminales es mayor en el estrato alto, los estimativos de las pérdidas de las víctimas son mayores proporcionalmente en el estrato más bajo... Y

⁷¹ Pecaut, Daniel. 1997. Presente, pasado y futuro de la violencia. Revista *Análisis Político*. No. 30 enero/abril. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

⁷² Rubio, Mauricio. 1997. *Los costos de la violencia en Colombia*. CEDE. Universidad de los Andes. Bogotá.

en cuanto a la violencia rural, el sector más perjudicado sería el de los campesinos y el mayor impacto económico estaría representado en la reducción de productividad y el abandono de las fincas. Así se podría estar dando una causalidad por mucho tiempo ignorada entre la pobreza y la violencia: por la incapacidad económica para suplir privadamente las deficiencias en los servicios públicos de seguridad y justicia los hogares de bajos ingresos serían más sensibles a las consecuencias de la violencia que aquellos estratos altos⁷³.

Es decir, el autor admite que son las limitaciones económicas de los productores de las formaciones socioeconómicas más atrasadas las que les impiden llevar adelante el "ordenamiento privado" que les permita crear un modo de organización eficaz en el campo de las transacciones. Cosa que como ya se presentó, sí realizan los ganaderos y los agricultores empresariales.

En otras palabras, desde este punto de vista la distribución de los riesgos, éstos siguen, al igual que las riquezas, el esquema de clases pero al revés: las riquezas se acumulan en el ámbito de la llamada sociedad cooptada, pero los riesgos y las consecuencias de la violencia entre los grupos de menos recursos y menos capacidad de negociación. Ésta representa una forma de consolidación de una sociedad de clases antes que su supresión. Como bien lo señala Beck (1998) aún en los estadios más avanzados de las sociedades contemporáneas, las relaciones sociales determinan en buena medida la distribución de los riesgos. Los riesgos de la polución y los efectos nocivos en el medio ambiente tienden a convertirse en riesgos para los estratos más débiles de la población, en sociedades avanzadas como la alemana.

Pero estos grupos de campesinos pobres víctimas de la violencia, y que conforman el grueso del fenómeno conocido como *los desplazados*, que estaría rondando el millón de personas⁷⁴, en cierta medida provienen de regiones en las que prima un sistema político clientelista autoritario. Es decir, no permiten el surgimiento de organizaciones políticas capaces de representar los intereses de los diferentes grupos sociales existentes. Tales son los casos de los desplazados de los Montes de María, de Córdoba, Urabá, *zona bananera del Magdalena*, sur de Bolívar, sur del Cesar, y *Magdalena Medio*, todos pertenecientes a sociedades con muy bajos niveles de capital social, y una muy pobre cohesión y capacidad de acción colectiva.

Además son grupos sociales que a pesar de vivir al interior de regiones ricas, latifundio ganadero y de agricultura comercial, presentan niveles de pobreza elevados y un muy pobre nivel de capital social. No es importante su nivel de cultura cívica, en términos de la organización de sus miembros, las normas de cooperación y de reciprocidad existentes, así como de las redes de participación. Además se carece de la confianza interpersonal y de la confianza en el Estado.

En el estudio de Bernal y Gómez (1997), realizado entre una muestra estadística de 450 mujeres expulsadas del área rural con sus familias, y asentadas en el barrio Cantaclaro de Montería, los autores encontraron que en el momento de ser atacadas

⁷³ Rubio, Mauricio. 1997. *Op. cit.*

⁷⁴ Esta investigación considera que debido a fallas metodológicas en la encuesta básica, esta cifra no es estadísticamente confiable.

por los grupos armados, un 85% de ellas y sus familias no acudieron a nadie y migraron dejando tras de sí sus pertenencias y propiedades; sólo un 2% recurrió a la autoridad civil, y un 4% recurrió al ejército o la policía, a la vez que manifestaban su total desconfianza en el Estado. Sólo un 2% intentó realizar alguna actividad de organización comunitaria para defenderse de la agresión.

Por otro lado, en términos de las normas y redes de participación cívica, capital social, un 79% de las mujeres y sus familias no participaban en ninguna forma de organización comunitaria en sus lugares de origen. La mayoría provenía del área rural de Montería, Tierralta, Apartadó, Arboletes, Necoclí, y en menor proporción de Canalete, Valencia, Planetarrica, San Pedro y San Juan de Urabá.

Además de ello, en el estudio de Bernal (1997 A) realizado entre una muestra nacional de 100 Umatas (Unidad Municipal de Asistencia Técnica) el autor encontró que el nivel de eficacia en el funcionamiento de estas Umatas estaba estrechamente ligado con el sistema político, el capital social, el nivel de violencia, el liderazgo del alcalde, el desempeño fiscal de los gobiernos locales, y la historia de la relación entre gobierno local y ciudadanos. En aquellas regiones caracterizadas por la ausencia del clientelismo, el bajo nivel de violencia, un nivel alto de capital social entre los usuarios de la Umata, un adecuado desempeño fiscal de los gobiernos locales, y una historia de relaciones entre los ciudadanos y el gobierno local, son las regiones en las que la Umata presenta un mejor desempeño.

En este mismo sentido, Pecaú (1997) considera que allí donde han existido verdaderas tradiciones de organización sindical o campesina, casi siempre actores políticos como las guerrillas se han instalado con dificultad.

El caso del sector agropecuario contemporáneo colombiano, es relevante porque ilustra la manera como un entorno institucional que genera gran incertidumbre, altos costos de producción y bajos niveles de confiabilidad, y por tanto altos costos de transacción, sin embargo no es obstáculo para que los productores continúen su proceso productivo y aún puedan alcanzar niveles de crecimiento positivo.

Sin embargo este precario entorno institucional que lo caracteriza la violencia, está teniendo efectos diferenciados tanto en el sistema social como en el sistema económico. El empresario del sector enfrenta la incertidumbre producida, vía el desarrollo de estrategias que desbordan totalmente la acción del Estado. Acude a los *arreglos privados* y a las *instituciones de facto*. No es ese el caso de los campesinos y de las sociedades rurales más atrasadas, quienes no pueden acceder a los *arreglos privados* que les permitan controlar las falencias del entorno institucional, ni prevenirse del impacto de la violencia.

De esta manera, entorno institucional inadecuado, *arreglos privados e instituciones de facto* para reducir costos de producción, y un Estado que ha perdido el monopolio de la violencia, y ha sido desbordado por agentes privados, están generando una sociedad más polarizada social y económicamente.

DERECHOS DE PROPIEDAD

La institución de los derechos de propiedad ha venido cambiando de manera muy dinámica en el mundo contemporáneo. En el caso de las reglas que ordenan el uso de los recursos naturales, éstas cada día se hallan más en contravía con los avances sociales y económicos. El interés público tiende a hacer más restrictivas las opciones de los propietarios privados. Los derechos de éstos no son absolutos y cada vez surgen más externalidades que limitan los usos posibles.

Además, cada día hay más fricción entre interés público e interés privado alrededor de los derechos de propiedad de los recursos naturales. Esta es una controversia que refleja el cambio en la ética y los valores humanos de estas sociedades. Demuestra cómo en la medida de los cambios en las necesidades humanas, cambian las reglas de juego que definen las oportunidades y las obligaciones de los individuos y los grupos sociales⁷⁵.

Pero si en los países más desarrollados del mundo, la controversia sobre los derechos de propiedad de la tierra y los recursos naturales es un problema de ética y de interés público versus interés privado, en Colombia es además, y de manera significativa, un problema ligado al desplome del sistema legal, que eleva los costos de defensa y transferencia de los derechos de propiedad. Y es un problema social producido por el nivel de renta que genera la tierra, y los ineficientes orden social y sistema político construidos sobre la distribución temprana de la propiedad.

Fue una distribución con carácter de ilegitimidad y que la debilitó desde su origen hasta hoy. Ya a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, los indígenas protestaban por el asalto a sus tierras perpetrado por los administradores del reino. Tal como lo relata Garrido (1993), en el caso de Siachoque, un sacerdote, un corregidor, un gobernador y un teniente, con la implícita complicidad de un fiscal protector, formaron una alianza formidable frente a la cual un grupo de indios no pudo plantear ninguna resistencia efectiva. Aunque la demanda por la tierra de los indios en Siachoque se inició por desavenencias entre los indios y el cura, las razones profundas del conflicto estaban en la competencia por la tierra. Los indios así lo comprendieron.

Seguramente Señor por que unidos y confederados solo se trata de tiranizar a los indios, destruirles sus propios intereses, desterrarlos del pueblo y acabar con todos y cuánto tienen, sin más motivo que saciar su codisia...⁷⁶

⁷⁵ Libby, Lawrence. 1994. Conflict on the Commons Natural Resource Entitlements, the Public Interest, and Agricultural Economics. *American Journal of Agricultural Economics*. 76, Diciembre: 997-1.009.

⁷⁶ Garrido, Margarita. 1993, Reclamos y representaciones. Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815. Banco de la República. Bogotá. AHN, *Curas y obispos*, Colonia, Tomo 13, 70-280.

Thoumi (1995) resume muy bien el carácter de este proceso al afirmar que los derechos de propiedad en Colombia, siempre han estado asociados a privilegios, captura de renta, buena suerte, engaños, audacia, astucia y otras formas semejantes, por lo que ha existido un cuestionamiento sobre la legitimidad de estos derechos⁷⁷.

Fue sobre esta cuestionada estructura de derechos de propiedad que se construyó el orden social y político que Martínez Guillén (1996) llamara "hidalguismo" y que más tarde se convertiría en la estructura hacendaria del poder en Colombia. Para este autor, fue la hacienda señorial la que sucedió a la encomienda y mantuvo formas semiserviles de dependencia que todavía estaban vigentes hasta los años veinte de este siglo en algunas regiones del país⁷⁸. Es un sistema que representa el clientelismo bipartidista que ya en el siglo XIX se convirtió en el método más expedito para integrar la nación. La política era allí una transacción de los propietarios y notables, ausentes o presentes y las capas populares, pueblerinos y campesinos, mediatizada por gamonales. Este caciquismo es aún el puente estratégico tendido entre el país de la representación legal y el país de la desigualdad real en el acceso a la ley⁷⁹.

El hecho de ser Colombia un país de regiones, esta temprana organización política dio origen a un relativo alto grado de poder regional, hasta el punto de ser razonable considerar las regiones como actores políticos⁸⁰. Para Montenegro (1996) esta dimensión regional de la política trazó una línea divisoria en las clases y grupos económicos, sociales y políticos. La intersección de las fracturas regionales con las fracturas más tradicionales (de clase social o política) ayudó a construir una sociedad segmentada y fragmentada como quizás ninguna otra en el contexto de América Latina.

Montenegro (1996), aún admitiendo las tremendas limitaciones que esta organización política trajo en órdenes institucionales como el legal, considera que esta diversidad regional fue un factor importante para explicar la longevidad de la democracia, y el predominio civil en Colombia, a pesar de lo imperfecta que pudiera haber sido. Urrutia (1991) considera que la base del poder político ha sido local (regional) y los partidos políticos han sido una federación de estos jefes políticos locales. Y diferentes economistas consideran que ha sido gracias a este tipo de organización política que ha habido estabilidad macroeconómica⁸¹.

Sin embargo, no se puede negar que es este mismo sistema político el que no ha permitido el desarrollo de mercados políticos lo suficientemente eficientes, para facilitar el desarrollo de instituciones económicas eficientes. El abigeato, los secuestros, los

⁷⁷ Revéz, Édgar. 1997. *El mercado como Estado*. Fonade. Valencia Editores, Bogotá.

⁷⁸ Jaramillo, Rubén. 1997. *Moralidad y modernidad en Colombia*. Conferencia dictada en el Departamento de Filosofía. Universidad Nacional. Bogotá.

⁷⁹ Palacios, Marco. 1996. La gobernabilidad en Colombia. *Revista Análisis Político*. No. 29 Universidad Nacional. Bogotá.

⁸⁰ Montenegro, Santiago. 1996. El papel de las regiones para la estabilidad macroeconómica de Colombia. *Desarrollo y Sociedad*. No. 38, septiembre. CEDE. Universidad de los Andes. Bogotá.

⁸¹ Ver entre otros los trabajos de: Rudolf, Hommes. 1995. *Evolution and rationality of Budget Institutions in Colombia*. Mimeo, Washington: Inter-American development Bank (Office of the Chief economist); Busnell, David. 1993. *Colombia, a Nation in Spite of Itself*. University of California Press. Berkeley, Los Angeles; José Antonio Ocampo y Édgar Revéz. 1980. "Bonanza cafetera y economía concertada", en: Édgar Revéz (ed.) *La cuestión cafetera*. Bogotá. CEDE, Universidad de los Andes.

asesinatos, la extorsión, el incendio y destrucción de propiedades, la expulsión de campesinos, analizados en el capítulo anterior, están indicando la incapacidad institucional para garantizar derechos de propiedad eficientes y de bajos costos de transacción. Además son la evidencia del muy inequitativo orden social que impera en estas sociedades.

A pesar de que por razones económicas, demográficas y políticas, el desplome de la hacienda andina dio origen a una estructura de medianos y pequeños propietarios que facilitó la vigencia de derechos de propiedad más eficientes⁸², en el resto del país ni la distribución de la propiedad ni la organización política han cambiado, y continúa el desigual acceso de los individuos ante la ley.

Pero ciertamente guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico, en condiciones de ineficiencia del sistema político y del sistema legal, han venido generando un cuestionamiento a los derechos de propiedad bien particular. No está teniendo lugar un enfrentamiento por el control de los derechos de propiedad (en el caso de la tierra) en el marco de un movimiento político o un movimiento social tradicional de confrontación de clases, con los propietarios notables de un lado y los campesinos del otro. No. A la sociedad “cooptada” y “no cooptada” de que habla Revéiz (1996) se une la “sociedad ilegal” (narcotraficantes, guerrilleros, contrabandistas, paramilitares), formando una división que resume la estructura de poder en las regiones, y la naturaleza de las relaciones entre la sociedad rural y el Estado.

Y es precisamente la sociedad “ilegal” la que hoy en día cuestiona con mayor vigor esa distribución⁸³.

Esta “sociedad ilegal” compuesta de diversos grupos sociales, y que usa la coacción para el logro de sus objetivos⁸⁴, no representa fuerzas sociales empeñadas en el cambio de relaciones de producción (formas de propiedad y relaciones de clase) con el fin de implementar la modernización de las fuerzas productivas. No, son grupos sociales interesados en apropiarse de la tierra para usufructuar los niveles de renta que ésta da, por la posibilidad de inversión especulativa, por la posibilidad que genera de acceso a rentas institucionales, y por el prestigio social, y el acceso al poder que aún otorga la propiedad latifundiaria de la tierra, en las regiones donde ello es así.

La actividad de los grupos de narcotraficantes y sus grupos de seguridad privada, les ha permitido llevar a cabo un proceso acelerado de compra de tierras en las zonas ganaderas.

⁸² A este respecto, ver los trabajos de: Bernal, Fernando. 1986. *Sociology of the Economic Life*. D. Phil Thesis. Pembroke College. Oxford University. Oxford; Kenneth, Duncan y Ian Rutledge. 1977. *Land and Labour in Latin America*. *Latin American Studies*. Cambridge University Press. Cambridge.

⁸³ Sociedad “cooptada” se define desde el ángulo económico como aquella que se beneficia de rentas-privilegios y que tiene un alto grado de contratación con el Estado. *Usa al Estado*. Sociedad no cooptada se define desde el ángulo económico como aquella que no se beneficia de rentas-privilegios y tiene bajo grado de contratación con el Estado. Édgar Revéiz. 1997. *Op. cit.*

⁸⁴ En términos económicos se define como aquella que orienta su esfuerzo empresarial a las actividades que se salen del marco de la ley y usa la coacción para el logro de sus objetivos. Desde el ángulo sociológico su caracterización es tenue. Édgar Reveiz. 1997. *Op. cit.*

En este momento pueden aproximarse a cuatro millones de hectáreas localizadas en 409 municipios. Es una superficie que representa más o menos la mitad de la tierra que el país dedica a la actividad agrícola⁸⁵.

El cuestionamiento al origen de los derechos de propiedad, vía la violencia, lleva a que los contratos tengan altos costos de transacción, y a que se den altos costos asociados con la definición, la protección y el mantenimiento de los derechos de propiedad.

El conflicto creado por estos diferentes grupos alrededor de estos derechos de propiedad es el que genera los altos costos de transacción, analizados en el capítulo anterior. Salvaguardar los derechos de propiedad requiere de una estructura de costos muy altos y es por ello que el asalto, el robo y la coacción ocurren con frecuencia. En la medida en que son altos los costos de hacer cumplir la ley, proteger derechos de propiedad, más frecuente esos derechos de propiedad son asaltados y menospreciados⁸⁶. Este es el caso de regiones como la costa Atlántica, Llanos Orientales, Caquetá, Vichada, Guaviare, en donde los costos de hacer cumplir la ley, mantener activo y eficiente el sistema judicial y policial son extremadamente altos, y es por ello que el incumplimiento de reglas y contratos es frecuente.

Para mantener un eficiente cumplimiento de la ley, un sistema judicial y policial tiene que ser mantenido a un costo (recursos y tiempo) inferior a las pérdidas esperadas que se originan por las conductas desviadas de la gente⁸⁷. Dada la terrible ineficiencia, los costos son muy altos, y como se presentó en el capítulo anterior, los agentes protegen sus derechos de propiedad a través de los *arreglos privados*.

El efecto del pobre desempeño del sistema legal, y además de las diversas formas de conflicto que se han venido sucediendo, es la permanente “tragedia de los comunes”⁸⁸ que vive el país con la despiadada destrucción de los recursos naturales en todas las áreas. En la Amazonia, el páramo, las ciénagas, los ríos, lagunas, etc., la incapacidad del Estado de definir y proteger adecuadamente los derechos de propiedad lleva a que los individuos consideren que en aras de su interés propio, muchas veces de sobrevivencia, tienen la libertad para proceder a la destrucción de los recursos naturales. En ocasiones es una actividad destructiva menos ligada a la sobrevivencia, y sí más ligada a las conductas de carácter oportunista o de rapacidad de algunos agentes económicos, quienes consideran que su conducta no tendrá ningún tipo de castigo⁸⁹.

Pero esta lucha por la propiedad de la tierra entre sociedad “ilegal” y sociedad “cooptada” y no “cooptada”, especialmente en las regiones con potencial de explotación ganadera y/o de alta valorización, representa en sí una falta de voluntad de reforma

⁸⁵ Bejarano, Jesús *et al.* 1997. *Op. cit.*

⁸⁶ Carvalho, José. 1996. *Private sector and property rights in Latin America*. RBE. 50(3): 351-77 Jul/Sep. Rio de Janeiro.

⁸⁷ Carvalho, José. 1996. *Op. cit.*

⁸⁸ Tragedia de los comunes: la degradación esperada del medio ambiente, siempre que muchos individuos usen comunalmente un recurso escaso. El nombre es tomado del artículo de Garrett Harding. 1968. *The Tragedy of the Commons*. Science 162:1243-8.

⁸⁹ Motta, Nancy. 1997. *Hablas de selva y agua. Centro de género, mujer y sociedad*. Instituto de Estudios del Pacífico. Universidad del Valle.

política y la incapacidad del Estado para definir y proteger adecuadamente los derechos de propiedad en el campo.

También el resultado de la falta de voluntad de reforma y redefinición de los derechos de propiedad, para hacerlos más eficientes para el desarrollo económico y más eficientes socialmente, en el sentido de reducir los niveles de conflicto. Ese masivo ataque de hombres y mujeres a los recursos naturales ha sido la “válvula de escape” a la rígida jerarquía clasista de origen colonial que ha llevado a la colonización de baldíos y la expansión de la frontera agrícola como ámbito de refugio, resistencia y rebelión⁹⁰. Los campesinos y raspachines que protagonizaron las marchas campesinas en el Caquetá en 1996 constituyen parte de esa población que a lo largo de las últimas décadas ha llegado a estas fronteras agrícolas, y que las consideran su “válvula de escape”.

A pesar de la falta de un trabajo de arqueología institucional, que permita entender la gestión de los costos de transacción por parte de agentes políticos y económicos en la aprobación de las diferentes leyes en el Congreso que tienen que ver con el campo, se puede afirmar que la exagerada representación política en el Congreso de la gran propiedad ha impedido la despolitización de los temas fundamentales de los derechos de propiedad.

Las leyes de reforma agraria, 5 en lo que va corrido del presente siglo y sin que se haya cambiado la estructura de la tenencia, son una muestra de la falta de voluntad de cambio, y la incidencia de la política en la manipulación de los derechos de propiedad por parte del Estado, con el fin de beneficiar intereses económicos privados.

El efecto de esta influencia política en las regiones de mayor tradición y en las de mayor expansión de la ganadería, ha sido el de apuntalar los subsidios estatales a la ganadería ineficiente⁹¹. Lejos de haberse propiciado el desarrollo de sociedades regionales con órdenes sociales y sistemas políticos multirrepresentativos de los diferentes grupos sociales existentes en su interior, el latifundismo ganadero sigue siendo tan anticuado como siempre, concita la resistencia campesina, atrae la violencia guerrillera y contraataca con el terrorismo paramilitar y el discurso fascistoide. Un latifundismo que claramente está sobre-representado electoralmente conforme a la división política-administrativa consagrada en 1991⁹².

De esta manera, no sólo la falta de instituciones adecuadas obstaculiza la clara definición de los derechos de propiedad, sino que la propiedad privada está sujeta a una excesiva influencia y control político. Ya en otros países se ha visto que las consecuencias de ello son tan significativas, que en estos casos existe una fuerte relación negativa entre las tasas de crecimiento y un índice de riesgo de intervención de la propiedad privada por parte del Estado⁹³.

⁹⁰ Palacios, M. (1996) *Op. cit.*

⁹¹ The World Bank. 1994. *Colombia Review of Agricultural and Rural Development Strategy*. Country Department III. Washington.

⁹² Palacios, Marco. 1996. *Op. cit.*

⁹³ Benham, Alexandra y Lee Benham. 1996. Property Rights in Transition Economics: A Commentary on What Economists Know. Trabajo preparado para el *National Research Councils Task Force on Economies in Transition*. Department of Economics. Washington University. St. Louis, Missouri.

Desde un punto de vista más económico, como bien lo señala Carvalho (1996) para Latinoamérica, también en el caso de Colombia, los derechos de propiedad nunca han sido bien entendidos como una condición *sine qua non* para una economía de mercado y una economía eficiente. La búsqueda permanente de la protección del Estado, más que los riesgos de un mercado abierto y la competencia, ha sido el objetivo de gran parte del sector privado, lo que conlleva una estrecha relación con la burocracia, la corrupción y una creciente intervención del Estado.

En este sentido, para explicar el crecimiento económico es fundamental especificar los eventos y condiciones que incentivan a los políticos a establecer arreglos institucionales formales que soportan derechos de propiedad eficientes. Ello significa el deterioro del control del Estado sobre recursos y el surgimiento de alguna forma de pluralismo político. En este sentido no se puede dejar de lado que el Estado juega un papel decisivo en el establecimiento del patrón de los derechos de propiedad⁹⁴.

Para resumir, la seguridad de los derechos de propiedad y contractuales, y la eficiencia con la cual el gobierno maneja la provisión de bienes públicos y la creación de políticas gubernamentales, son determinantes significativos de la velocidad con la cual crecen los países. En períodos de inestabilidad política, particularmente cuando esta inestabilidad es generada por eventos no constitucionales, los mecanismos constitucionales y no constitucionales para proteger los derechos de propiedad son más frágiles y es cuando se necesita una acción más eficaz del Estado. De lo contrario es probable que los empresarios reduzcan y reasignen recursos a fin de evitar riesgos⁹⁵.

De esta manera, la delimitación de los derechos de propiedad es el preludeo esencial para que hayan transacciones de mercado dentro de un marco legal e institucional. Costos de transacción bajos serán un incentivo para que el mercado funcione. Tal como lo señala Wiesner (1997), si los costos de transacción resultan excesivos como resultado de derechos de propiedad mal definidos o mal protegidos, el mercado tenderá a no funcionar.

Renta, valorización y predial

Hoy en día no existe en el sector rural colombiano una institución que tenga más vigencia, que más contribuya a definir su ordenamiento social, económico y político y que menos se adecúe a las necesidades de desarrollo y que por tanto sea un generador primordial de conflicto, que la de los derechos de propiedad.

Ante el abrumador carácter rural de la mayoría de las regiones del país, es indudable que los altos niveles de renta y el uso especulativo que se le da a la propiedad de la tierra, son fundamentales en la definición del orden social, el sistema político construido sobre esos derechos de propiedad, así como la apropiación privada del Estado. Y éstos continúan siendo los rasgos sobresalientes de una sociedad regional en la que los grupos compiten por rentas - privilegios frente a otros gremios - regiones - sectores⁹⁶.

⁹⁴ Campbell, John y Leon N. Lindberg. 1990. Property rights and the organization of economic activity by the State. *American Sociological Review* 55: 634-647.

⁹⁵ Knack y Keefer, 1995. *Op. cit.*

⁹⁶ Revéz, Édgar, 1997. *Op. cit.*

La renta del suelo en el agro colombiano sigue siendo factor determinante tanto en la producción como en la inversión y en la lucha política y social. No es posible comprender las particularidades del mercado de tierras agrícolas en Colombia si sólo se considera el producto marginal de su explotación. Es necesario tomar en cuenta la influencia de factores como el político, el económico y el social.

Y ello a pesar de la inoperancia del sistema legal, que a primera vista llevaría a pensar que no son muchos los derechos de propiedad que las personas poseen en el campo, y en consecuencia debería ser bajo el nivel de renta percibido. Pero a pesar de que éste puede ser el caso ya mencionado de Urabá y el Cesar, en donde los propietarios no pueden visitar sus fincas y por consiguiente son pocos los derechos de propiedad, no debe ignorarse que es la renta *potencial* la que estimula la demanda por tierra, por derechos de propiedad, y ello conduce a que en las regiones mencionadas tampoco se desplome el precio de la tierra⁹⁷.

Y es necesario no olvidar que la rápida transición demográfica del país, hace que buena parte de la población urbana sea sólo primera generación. Esto es de alguna manera, la causa de que esta población se identifique fácilmente con lo rural, con los valores de la sociedad rural, y establezca un *rapport* con dicha cultura. Es parte de ese confuso y lento tránsito del *Gemeinschaft* al *Gesellschaft* o de la comunidad a la sociedad, propuesto por Tonnies y discutido por Durkheim, que se revela en esa permanente lealtad al municipio y la región que exhibe parte de la población. Ello sumado a la alta renta del suelo existente, explica en parte la alta demanda de fincas de recreo, limitada hoy en día por la violencia y la inseguridad.

En Colombia el mercado de tierra rural es imperfecto, es decir, con acceso diferencial a los mercados de trabajo y capital⁹⁸. En un mercado imperfecto las diferencias en la actividad agrícola (ejemplo, tipo de cultivo) y en la productividad entre productores de diferentes tamaños, puede influir en la mayor capacidad que el agricultor grande tiene sobre el pequeño, para generar y acumular un excedente sobre las necesidades de consumo. Como resultado, en mercados activos de tierra los grandes propietarios gozan de una capacidad para ganarle de mano a los pequeños siempre que hay tierra disponible en el mercado.

La estructura de costos de transacción que es indudablemente diferenciada entre el pequeño y el grande, y la inseguridad de los derechos de propiedad, son factores adicionales que también definen la imperfección de este mercado, y la menor capacidad del agricultor pequeño para participar en este mercado.

En este marco y de acuerdo con el modelo pos-keynesiano las variables que inciden en la formación del precio de la tierra tanto para el comprador como para el vendedor son las siguientes:

$$P_t = q - c + l + a$$

⁹⁷ Alston, Lee J. 1996. "Toward an Understanding of Property Rights", en: Lee J Alston, Thráinn Eggertsson, Douglass North. 1996. *Op. cit.*

⁹⁸ Molina, Javier. 1997. *Land Credit for a Rural Poor: Review of some experiences*. SD Dimensions. Land Tenure Center. University of Wisconsin.

Donde: q expresa las rentas productivas esperadas (valor capitalizado de los ingresos netos) provenientes de la propiedad del activo (cuasi-renta) c , costo esperado de mantener este activo en el portafolio del agente; l , premio de liquidez, que expresa la relativa facilidad de vender el activo en el futuro; a , ganancia patrimonial esperada en el acto de la reventa en el futuro⁹⁹.

Este es un modelo que refleja de manera más adecuada que el modelo neoclásico, las características de las variables que inciden en la formación del precio de la tierra en Colombia. En ese sentido, no se pueden descartar las muy peculiares variables que en el caso del sector rural definen q , l , a . Las más importantes son, acceso a rentas institucionales, acceso a crédito, la liquidez del bien, la ganancia proveniente de la evasión tributaria, y la posibilidad de lavar dinero proveniente de actividades del narcotráfico.

Es por ello que la aplicación de este modelo a la dinámica del mercado de tierra colombiano no puede restringirse al cálculo simple de la maximización de la ganancia sino que además, debe tomar en cuenta el poder de negociación de comprador y vendedor.

En efecto, para el caso de la renta ésta no está sólo determinada por el valor capitalizado de los ingresos netos, sino que también cuentan las rentas institucionales de la sociedad cooptada, el status social, el poder político y el control territorial. En ese sentido, para el caso de Colombia, es más acertado emplear el concepto de utilidad que el de ganancia. Para Frank (1998) "la utilidad es un término más amplio que comprende además de los factores económicos, fenómenos socioculturales y políticos como tradición familiar, prestigio, poder político y control territorial, variables importantes en el contexto colombiano. Estos factores pueden aumentar considerablemente el precio reserva del propietario, incidiendo positivamente en la variable q del modelo expuesto, mientras que factores como la inseguridad, el secuestro, la "vacuna" etc., aumentan los costos de mantenimiento de la tierra. Estos últimos también afectan la utilidad de los compradores en el mercado de tierra¹⁰⁰.

Los resultados del estudio de Bernal *et al* (1998) sobre la incidencia del catastro en las finanzas municipales y el mercado de tierras, muestran la influencia de estos diversos factores en la formación del precio. En efecto, dicho estudio encontró que entre los agricultores y ganaderos entrevistados, los factores que tienen mayor relación con el precio de la tierra, son los relacionados con su capacidad intrínseca de producción, y las inversiones que se han realizado en la finca. Sin embargo, el estudio también muestra que la diferencia entre precio comercial y avalúo catastral es mayor entre mayor es el área de la finca; y a mayor valor del predio por hectárea, es mayor la diferencia entre el precio comercial y el avalúo catastral.

Este es un hallazgo importante porque en la mayoría de los municipios de la muestra de dicho estudio, los avalúos catastrales se hallan actualizados, y no se debe olvidar que para la realización de éstos, se utiliza una metodología que toma en cuenta

⁹⁹ Reydon P. Bastiaan y Ludwing E.A. Plata. 1996. "La intervención en el mercado de tierra: posibilidades y limitaciones", en: Bastiaan P. Reydon y Pedro Ramos (Org) 1996, *Mercado y políticas de tierras*. Unicam Unicamp.

¹⁰⁰ Hollinger, Frank. 1998. Reforma agraria a través del mercado. Lecciones de Colombia. Primer borrador. Bogotá.

todas las variables endógenas y exógenas que determinan el precio de la tierra a nivel del municipio y de las subregiones del municipio.

Dicho estudio señala además que “la diferencia entre precio comercial y avalúo catastral está relacionada con el precio, el área y el tipo de productor, y que esta diferencia es mayor entre más grande es el productor. El hecho de que el “rico” tenga sus predios con avalúos inferiores al valor comercial, es claramente una contradicción con el objetivo redistributivo del impuesto predial. Esta diferencia no está estrictamente relacionada con las características de los productores (educación, edad, salud) ni con otras expectativas productivas económicas o de inseguridad”¹⁰¹. Y además, y muy importante, el estudio señala que la situación de inseguridad, y las expectativas de los productores no fueron significativas para explicar los cambios en las diferencias entre avalúo catastral y precio de la finca.

La estructura del mercado de tierras en Colombia refleja esta peculiar influencia de variables económicas y no económicas, de costos de transacción que presentan diversas estructuras de gestión, y de derechos de propiedad afectados por el sistema político. Es además una estructura de mercado muy diversa, que presenta peculiaridades de acuerdo con la variedad económico-social y cultural regional del país.

Así por ejemplo, en el ya citado estudio de Bernal *et al.* (1998) se presentan los estudios de mercado de tierras de los municipios de Campoalegre (Huila), Montelíbano (Córdoba), Carmen de Bolívar (Bolívar), Valledupar (Cesar), y El Tambo (Cauca). Son municipios de las regiones de la costa Atlántica, región Oriental y región Pacífica, que representan formaciones socioeconómicas muy diversas.

En el caso de Campoalegre, este es un municipio en el que predomina la pequeña propiedad dedicada a la producción comercial de un cultivo muy dinámico como el arroz. En el cambio de la estructura de tenencia jugó un papel importante el Incora que ha dado lugar a una sociedad con baja influencia de los diversos grupos violentos. El mercado de tierras en la década de los noventa ha sido dinámico aunque segmentado por tamaño y clase social. El número de predios y hectáreas transadas ha oscilado entre el 1.5% y el 4.5% del total. En la formación del precio de la tierra ha jugado un papel importante el precio del arroz.

En el caso de Carmen de Bolívar, es un municipio de la región Atlántica de gran propiedad ganadera y de pequeños propietarios dedicados a la producción de subsistencia. El mercado de tierras a lo largo de la década de los noventa no ha sido muy dinámico. Ha sido un mercado segmentado por tamaño, y el número de predios transados por año ha oscilado entre un 0.4% y un 3.8% del total. La violencia ha afectado el dinamismo del mercado, aunque es probable que no haya afectado el precio.

En el caso de El Tambo, municipio de la región Pacífica y fundamentalmente de pequeños propietarios asentados más que todo en la parte Andina del municipio. El mercado de tierras ha sido poco dinámico. La venta de predios ha oscilado entre el

¹⁰¹ Bernal, Fernando y Fernando Zarama, Elisa Montaña, Irma Baquero, Liliana Perdomo. 1998. *La incidencia del catastro en las finanzas municipales y el mercado de tierras. Municipios de Reforma Agraria. Banco Mundial, Incora, IICA. Bogotá.*

0.6% y el 0.8%; el porcentaje de hectáreas ha oscilado entre un 0.3% y un 1.1%. Es un mercado en el que cuenta mucho la transacción entre miembros del mismo grupo familiar.

En el caso del municipio de Montelíbano, este es un municipio de gran explotación ganadera y mucha actividad económica de la costa Atlántica. No obstante los problemas de inseguridad que vivió la región, el mercado de tierras ha sido muy dinámico. Ha sido un mercado segmentado por tamaño y clase social. El número de predios transados ha oscilado entre el 3.4% y el 6.2%. El precio de la tierra no parece haber sido afectado.

En el caso del municipio de Valledupar, municipio de la costa Atlántica, de gran propiedad ganadera, la situación ha sido diferente. La inseguridad ha afectado el mercado de la tierra. Ésta puede ser una de las razones de que el número de predios transados no haya sido muy alto. A diferencia de Montelíbano, de la misma región Atlántica que con problemas de inseguridad presentó un mercado más dinámico, y un precio de la tierra más alto. El número de predios transados osciló entre un 2.6% y un 3.8% del total.

Los cinco casos representan ejemplos de mercados de tierra segmentados por tamaño y clase social, en los que la intervención del Estado (Incora) no ha afectado el precio local de la tierra. No se perciben procesos de fragmentación de uno u otro tipo de explotación, como resultado de la acción de uno de ellos. Lo que el estudio sí mostró es que en la década de los noventa entre el grupo de productores que vendieron tierra, fue mayor el número de pequeños productores que salieron a vender su tierra, que el grupo de grandes vendedores.

Sin embargo, es necesario dejar en claro que en el universo de municipios objeto de la reforma agraria, los municipios estudiados mostraron que sólo un 8% de los propietarios vendieron tierra en el período 1990-96. La razón fundamental de venta fue la necesidad de plata, y en menor porcentaje una calamidad, o porque no la puede atender, o porque tenía una opción de mejor inversión. Ninguno de los que vendieron mencionó la necesidad de dinero para pagar el predial. El ritmo de transacciones pareciera normal, y de acuerdo con las características del bien tierra en cada región y la dinámica propia de cada región. Estas dinámicas son muy diferentes entre regiones.

El precio de la tierra está ligado a variables endógenas como calidad del suelo, disponibilidad de agua, obras de infraestructura, servicios, a variables exógenas como localización geográfica, vías de comunicación, la actividad económica líder y el desarrollo de la región. Y también a las variables de poder, prestigio, status, vecindad, y que forman parte de la renta.

Estructura impositiva

Pero además otra variable clave a tener en cuenta es el valor de la tierra, vis a vis, la estructura impositiva existente. Como se sabe, independientemente del adecuado uso que se le dé a la tierra, un número de propietarios de predios rurales los mantienen como reserva de valor. Por tratarse de un activo líquido, a la hora de vender, esperan el mejor momento para enajenarla, logrando con ello ganancias especulativas al efectuar la transacción.

Ahora bien, los diversos tributos que recaen sobre la propiedad rural tienen un efecto inmediato y afectan de manera importante los costos de mantenerla, incidiendo por tanto en la rentabilidad de la misma. De ello depende la decisión de conservarla como reserva de valor y que esta se convierta en una buena alternativa para sus poseedores. Decisión que necesariamente repercutirá en la mayor o menor oferta o demanda de la tierra y de igual manera en los precios esperados de la misma.

Una tributación equitativa y efectiva sobre la tierra contribuirá de manera importante para hacer que el mercado sea más justo y colocar su precio en un nivel racional, evitando con ello las expectativas de ganancia especulativa y de esta manera permitir que los campesinos de escasos recursos puedan acceder a la propiedad de la tierra.

El tributo por la tenencia de la tierra en Colombia denominado impuesto predial, es recaudado y administrado por las autoridades locales, de acuerdo con la base catastral definida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y acorde con las tarifas adoptadas por el Concejo municipal, siendo una renta exclusiva de los municipios. Esto significa que una buena gestión administrativa para su recaudo, le permite a los municipios contar con mayores recursos para el desarrollo económico y social tanto del sector urbano como rural.

Manejo actual del impuesto predial y posibilidades de una reforma al tributo

El impuesto predial ha generado algunas controversias con respecto a la forma como debe manejarse. De una parte el Gobierno Central, así como quienes desean fortalecer los ingresos con este tributo, critican la desactualización de los catastros, la poca gestión de los municipios, el poco recaudo y las tarifas muy bajas. De otro lado están los gremios del sector rural y los contribuyentes, quienes cuestionan el impacto negativo sobre el sector rural por la actualización del valor de los predios, lo que ocasiona incremento en el tributo, lo cual no se refleja en la inversión en las zonas rurales.

Uno de los objetivos que ha planteado la descentralización ha sido alcanzar la autonomía municipal por la vía del incremento de las rentas propias, sin embargo se debe considerar las difíciles condiciones sociales y económicas del país así como su capacidad institucional para una mayor dinámica fiscal.

Sin embargo con todos los problemas que tienen los municipios y específicamente la mal llamada pereza fiscal, el tributo por concepto del impuesto predial es realmente importante, ya que en algunos municipios éste participa en un poco más del 50% de los ingresos tributarios. En este sentido y de acuerdo con Bernal (1997), en los años noventa, para los municipios de alta ruralidad dentro de los ingresos tributarios el predial participa en un 56,7%, en los municipios de ruralidad media su participación fue del 55,7% y en los municipios de baja ruralidad su peso fue de 39,9%. La pérdida de participación de este impuesto en los municipios de baja ruralidad corresponde a la existencia y desarrollo de otras rentas municipales, como el impuesto de industria y comercio. En los municipios de alta ruralidad las rentas diferentes al impuesto predial son de menor incidencia, dado el bajo nivel de desarrollo económico e industrial.

Ahora bien, el comportamiento del impuesto predial con relación al valor de la tierra, de acuerdo con un estudio realizado sobre las Zonas Rurales en Colombia el pago del impuesto predial en 1982, 1988 y 1994 publicado por la Contraloría General de la Nación, se encontró que los municipios con tierras con menor valor productivo presentan en 1982 un esfuerzo similar en tasa al de más valor por hectárea. De otra parte la tasa implícita cayó entre 1988 y 1994, pero la diferencia entre la que aplican las tierras de los deciles inferiores y la tasa de los deciles superiores no supera los 2,5 puntos para 1994, mientras el valor por hectárea de las tierras para este caso tiene una diferencia superior a 80 veces.

Tabla 4¹⁰²
COLOMBIA. VALOR PROMEDIO POR HECTÁREA 1982-1994
 (Miles de \$ de 1994)

Decil	1982	1988	1994
1	9,23	11,94	24,41
2	23,40	25,39	58,13
3	38,15	40,91	92,63
4	58,20	59,83	130,44
5	82,23	86,01	178,51
6	118,22	120,03	247,35
7	171,25	164,95	353,34
8	240,25	222,86	481,41
9	379,61	338,03	703,94
10	993,89	933,10	2150,23

Fuente: Informe Financiero Contraloría General de la República. Las zonas rurales en Colombia y el pago del impuesto predial 1982, 1988 y 1994. Julio 1997 No. 7 Bogotá

Del análisis de las tablas 4 y 5, se puede decir entonces que la gran diferencia existente en el valor de la tierra por hectárea entre los deciles 1 y 10, no se refleja en las tasas de tributación. Es decir, no se tiene en cuenta la capacidad de producción y de aportar mayores ingresos al municipio, que tienen las tierras de los municipios ubicados en los últimos deciles.

En este sentido algunas investigaciones han planteado la necesidad de gravar a los propietarios de tierras en función del uso y tamaño de la propiedad. Es decir que el impuesto predial deberá ser progresivo según el tamaño y el uso especulativo y regresivo según el uso productivo de la propiedad. Este tipo de intervención podría inducir a los grandes propietarios a dar un uso adecuado al suelo o conservarlas como reserva de valor o sencillamente venderlas para hacerlas productivas.

¹⁰² Para la muestra el estudio mencionado la organizó en diez grupos (deciles) de acuerdo con el valor promedio de la hectárea en el municipio, según el avatío del IGAC. El decil 1 está compuesto por aquellos municipios cuyas tierras tienen el menor valor promedio por hectárea y el decil 10 por los que poseen las mejor valoradas por el IGAC.

Tabla 5
COLOMBIA. TASA IMPLÍCITA DE RECAUDO DEL IMPUESTO PREDIAL 1000
1982 - 1988 - 1994

	1982	1988	1994
1	2,24	3,20	2,35
2	3,33	4,49	3,19
3	2,43	4,18	3,89
4	3,51	4,29	2,86
5	2,62	3,44	3,04
6	2,48	3,76	3,50
7	2,73	4,16	3,42
8	2,72	3,59	3,20
9	2,77	3,70	3,88
10	3,19	4,30	4,52

Fuente: Informe Financiero Contraloría General de la República. Las zonas rurales en Colombia y el pago del impuesto predial 1982, 1988 y 1994. Julio 1997 No. 7 Bogotá.

Al respecto vale señalar que si la descentralización ha hecho muchos énfasis en un mejoramiento de la eficacia fiscal del gobierno local y el Estado central busca golpear las actividades rentísticas en el agro, es claro que por la vía impositiva pueden estarse generando cambios en el uso del suelo y eventualmente podrían generarse cambios en la estructura de su distribución.

Así las cosas y partiendo de los factores que determinan el precio de la tierra, como ya mencionó, es conveniente conocer el impacto de las tierras vía tributación. Pues bien, partiendo de la ecuación $P_t = q+c+l+a$ y tomando en consideración en primera instancia que las expectativas de los agentes económicos no sufren variaciones importantes de donde los rendimientos esperados "a" están dados por $(q+l-c)$, el aumento en la aplicación del tributo, en este caso el impuesto predial, tendrá como consecuencia un aumento en los costos de mantenimiento de la tierra. Por lo tanto el valor de c, pasará a ser mayor es decir c' o sea ($c' > c$) y los rendimientos esperados de la tierra menores e iguales a $(q+l-c')$ entonces $[(q+l-c) > (q+l-c')]$. Esto significa que los rendimientos esperados por la tenencia de la tierra bajarían, ocasionando una pérdida de capital a los propietarios.

De lo anterior se puede deducir que dado los menores rendimientos esperados de la tierra, la demanda por ésta disminuirá y por lo tanto su precio, respecto al momento donde no existía tributación. Se podría decir entonces que en la medida que los precios caen, las expectativas de ganancia especulativa por la propiedad de la tierra disminuyen.

Asimismo se podrá decir que el rendimiento por la especulación en el precio de la tierra se reduciría con la tributación, en este caso el impuesto predial, por cuanto esto eleva considerablemente sus costos de mantenimiento, variable que como ya se expresó, forma parte del precio de la tierra. Por lo tanto los propietarios tendrían que optar por utilizar la tierra productivamente y que lo harán siempre y cuando los

rendimientos productivos compensen los costos de pagar los impuestos, es decir que la tierra mantenga los mayores rendimientos esperados comparados a los de otros activos, lo cual como es obvio depende de las políticas de Estado respecto al sector, en este caso el agropecuario, así como la misma dinámica de la economía del país.

Así las cosas, los propietarios de tierras podrían optar por mantener la tierra sin explotación agropecuaria alguna, quedando a la espera, entonces, de que los rendimientos de su actividad productiva superen la de otros activos y en este caso un aumento en el predial obviamente no estimularía la explotación de las propiedades.

Algunos dueños de tierras mantienen su propiedad como reserva de valor y no están interesados en percibir rentas por su actividad productiva. Por tanto venderán sus propiedades cuando los costos de tributación disminuyan los rendimientos esperados de la tierra a un nivel inferior al rendimiento esperado de otros activos. En este momento son los pequeños productores y generalmente apoyados en el subsidio de tierra dado por el Incora, los que demandan tierra y que ven en la actividad agropecuaria una posibilidad de desarrollar un proyecto productivo y con esto asegurar su subsistencia y el de su familia.

Otros propietarios de tierras podrían decidirse por arrendar sus propiedades como reserva de valor de la tierra y esto lo hacen cuando la rentabilidad de la explotación agropecuaria que adelantan en sus predios es inferior a lo que recibirían por un canon de arrendamiento. De esta forma no sólo reserva el valor de la tierra, sino que conserva la propiedad, quedando a la espera de un mejor momento para vender y percibir una mayor ganancia por la venta.

Al respecto es importante destacar que el aumento en los precios de la tierra rural parece obedecer además de los fenómenos especulativos, ya que la tierra sigue siendo atractiva como valor de inversión, al ingreso de los dineros del narcotráfico que ha influido de manera importante en su precio, así como los procesos de conurbación en los municipios cercanos a ciudades capitales que las valoriza.

Una reforma para el recaudo del tributo por concepto del impuesto predial por sí solo no resuelve la problemática del sector agropecuario, pero sí puede contribuir a disminuir la especulación con la propiedad de la tierra, siempre y cuando la reforma que se establezca sea realizada eficientemente y con equidad. En este sentido vale mencionar que en las zonas rurales causa una gran insatisfacción que predios utilizados sólo como reserva de valor o de recreo, paguen la misma tarifa como impuesto predial, que aquellos propietarios que hacen esfuerzos por ejecutar un proyecto para producir bienes agropecuarios.

Finalmente es importante señalar que una reforma en la tributación requiere de un sistema de catastro actualizado y muy eficiente que realice el análisis sobre el uso del suelo de las propiedades, cuyo sistema por el procedimiento de zonas homogéneas físicas actualmente utilizado no es el más equitativo, como se explicará más adelante. Igualmente el municipio deberá contar con una estructura administrativa moderna acorde con la dinámica que exige la reforma al tributo de la tierra, mejorando de esta manera su recaudo y por ende los ingresos de los municipios.

ACCIÓN COLECTIVA Y AVIDEZ DE RENTA

Dentro del marco institucional organizacional de economía política del sector agropecuario que se ha venido esbozando en los capítulos anteriores, es evidente que el sistema político en Colombia realiza un papel importante en el desempeño de los agentes económicos, así como en la posibilidad de tener bajos costos de transacción y derechos de propiedad eficientes.

La mayor o menor igualdad política de los individuos en su relación con el Estado, es uno de los aspectos fundamentales para entender tal desempeño. Este es un tema significativo en el caso del sector agropecuario colombiano, porque como ya se presentó, la división de clases en el sector se caracteriza también por un diferente tipo de relaciones de los individuos con el Estado.

La llamada sociedad "cooptada" ha sido particularmente eficiente para articular su relación con el Estado. Ha desplegado un tipo de acción colectiva muy eficiente, propia de grupos pequeños. En el caso de la sociedad no "cooptada", como lo bien lo señala Olson (1971, 1990), por ser un grupo grande la acción colectiva es muy difícil. En estos grupos los beneficios de la acción colectiva no ofrecen incentivos para que los individuos se unan a la acción colectiva. Eventualmente obtendrán los beneficios sea que participen o no, y la contribución individual no tendrá un impacto significativo. De esta manera, grandes grupos con intereses comunes, como los consumidores, los desempleados, los que pagan impuestos o los pobres, no están organizados en ninguna sociedad¹⁰³.

En este sentido en un país en desarrollo, las condiciones no son favorables para la acción colectiva de los campesinos. Por el contrario, gremios rurales especializados en un producto capital intensivo en los que el número de miembros es lo suficientemente pequeño para que cada uno obtenga una parte significativa del beneficio que produzca la acción colectiva, podrán inducir la acción colectiva sin dificultad excepcional¹⁰⁴.

Esto también tiene que ver con la dificultad de que exista una lógica colectiva en las sociedades, lo cual representa el ideal para que los individuos puedan maximizar la totalidad de su función de utilidad privada. Por el contrario, o bien los agentes económicos no logran agruparse para defender un interés común y desarrollar una acción colectiva, o bien generalmente logran agruparse para la acción colectiva cuando

¹⁰³ Olson, Mancur. 1990. *Agricultural Exploitation and Subsidization*. Choice, Forth Quarter.

¹⁰⁴ Olson, Mancur. 1990. *Op. cit.*

son lo suficientemente pequeños y tienen un incentivo para perseverar en luchas distribucionales, aun cuando los costos para la sociedad sean muy grandes, en relación con las cantidades que ganan a través de la lucha distribucional¹⁰⁵.

Este enfoque teórico general de la acción colectiva de los individuos, es el que sustenta el concepto de los “buscadores de renta”, el cual tiene relevancia en el análisis de los gremios del sector rural colombiano y su influencia en la definición de las políticas agropecuarias. Desde un punto de vista sociológico, el análisis de la “avidez de renta” permite establecer las diferencias para la acción colectiva de los grupos de la sociedad rural. Además, permite avanzar en el conocimiento de la estructura de clases, de sus relaciones con el Estado, y por ende la estructura de relaciones que se dan al interior de la sociedad rural.

Esto se ha dado en una economía como la colombiana en la que la intervención del Estado a través de restricciones ha sido muy frecuente. Son este tipo de restricciones las que dan origen a las rentas. Las rentas son así el resultado de la elección pública y no de la elección del mercado. Los “buscadores de renta” por ejemplo los gremios agropecuarios, compiten por esas rentas, lo que constituye una actividad perfectamente legal. Ello deja de ser legal cuando esa “avidez de renta” toma forma de corrupción, contrabando y soborno, entre otras.

En este marco la estructura de instituciones de una sociedad determina la asignación de recursos que realizan los individuos. En la medida en que la “búsqueda de renta” sea rentable, las firmas, los gremios, asignarán recursos y se dedicarán al *lobby* para que el Estado ponga en efecto políticas restrictivas que los beneficie. Estas restricciones pueden tener un impacto sectorial positivo, pero un impacto negativo en el nivel agregado de la economía¹⁰⁶.

Estos resultados necesariamente tienen un impacto en la asignación de recursos y talento empresarial entre las actividades productivas y las no productivas como el “avidez de renta”. Un Estado débil que consistentemente genera políticas equivocadas estimula la “avidez de renta” y el gasto improductivo, más que la inversión productiva.¹⁰⁷ Por otro lado afecta la percepción que la gente tiene sobre el sistema económico. Si la gente sospecha del mecanismo del mercado, hay la tentación inevitable por una creciente intervención, y por tanto a dedicar una mayor actividad económica a la “búsqueda de renta”.

De esta manera, como lo señala Krueger (1974), puede desarrollarse un círculo vicioso político. La gente percibe que el mecanismo de mercado no funciona de una manera compatible con los objetivos socialmente aprobados, debido a una “avidez de renta” competitiva. Por tanto un consenso político debe surgir para intervenir aún más en el mercado, la “búsqueda de renta” aumenta y aumenta la intervención.

¹⁰⁵ Olson, Mancur. 1990. *Op. cit.*

¹⁰⁶ Rama, Martín. 1993. *Rent Seeking and Economic Growth*. *Journal of Development Economics*. 42 pp. 35-50.

¹⁰⁷ Binswanger, Hans y Klaus Deininger. 1996. *Towards a Political Economy of Agriculture and Agrarian Relations*. Washington.

En este sentido, no se puede negar que los gremios de la llamada agricultura empresarial han sido mucho más exitosos en su actividad de *rent seekers* que los campesinos. En el caso de estos últimos, tal como lo señala Bernal (1997^a), el liderazgo del Estado ha sido crucial para la organización de su acción colectiva, para la creación de estructuras de organización, y para la creación de espacios de concertación sociedad civil-Estado. Así como en el caso de las mujeres campesinas, la iniciativa del Estado ha sido indispensable para estructurar su organización.

Es decir, persisten las premisas de Olson para la organización de los “buscadores de renta”, y sólo la acción del Estado, en el caso de los campesinos, permite su organización superando la inexistencia de las señaladas premisas. Ésto, sin duda, ha establecido desbalances en la estructura de las relaciones sociales, y asimetría en la naturaleza de relaciones que los productores rurales establecen con el Estado.

En el caso de la producción comercial, la “avidez de renta”, ha sido una de las actividades visibles de los gremios del sector. Sin embargo, es una actividad que en las sociedades no se desarrolla de manera independiente del entorno institucional, en particular del sistema político. Es un entorno ligado a la habilidad del Estado para comprometerse con acciones y políticas cruciales en un momento determinado, o por el contrario, para estructurar un Estado débil que consistentemente genera políticas equivocadas y estimula la “avidez de renta” y el gasto improductivo más que la inversión productiva¹⁰⁸.

O la formación de grupos de “buscadores de renta”, su viabilidad, la posibilidad de usar “tecnologías de presión” que les permite transformar recursos (trabajo y capital) en influencia política¹⁰⁹ y la racionalidad de la asignación de los recursos de estos grupos entre la búsqueda de renta o las actividades productivas¹¹⁰.

En este sentido el análisis institucional debe conducir a establecer en qué medida perdura el *lobby* para que el Estado intervenga la economía sectorial con políticas restrictivas en la forma de regulaciones, tarifas, cuotas, precios de sustentación, etc., orientadas a beneficiar a algunos grupos de productores. Para ello debe analizarse fenómenos como la política de apertura, los cambios en el comercio internacional y los cambios en la producción al interior del país, y los cambios generados en el entorno institucional.

Debe también tomarse en cuenta la importancia que han adquirido los gobiernos locales en la regulación de impuestos, servicios públicos, servicios sociales, etc., especialmente en las regiones de agricultura de exportables intensivos en el uso de mano de obra (flores, bananos, azúcar, palma). Con el poder adquirido por los gobiernos locales para definir impuestos, apropiarse enteramente de ellos como lo es en el caso del predial y cofinanciar y manejar el bienestar de los ciudadanos, la negociación con estos gobiernos por parte de la agricultura empresarial ha adquirido gran importancia. Su actividad, en el contexto más clásico de la definición económica de búsqueda de renta, ha estado dedicada a capturar rentas de la acción del gobierno a través de “escogimientos públicos” y no de “escogimientos del mercado”¹¹¹.

¹⁰⁸ Binswanger, Hans. 1996. *Op. cit.*

¹⁰⁹ Binswanger, Hans, 1996. *Op. cit.*

¹¹⁰ Rawa, Mueller, D. 1989. *Public choice II*. Cambridge University Press, Cambridge.

¹¹¹ Wiesner, Eduardo. 1997. *Op. cit.*

Cambios institucionales

Como ha sido ampliamente analizado por diversos autores las décadas de los ochenta y noventa han traído cambios en la institucionalidad del sector rural, los que de alguna manera han generado algunos replanteamientos en la estructura de protección agropecuaria¹¹², y por ende en las condiciones de la actividad de “búsqueda de renta” de los gremios.

Como lo señala Bejarano (1995), a los ochenta se llegó con un modelo económico que tenía como uno de sus presupuestos el mantenimiento de bajos precios para la producción agrícola, y al mismo tiempo ofrecía estímulos a la agricultura a través de un amplio dispositivo de políticas con claros propósitos compensatorios, pero principalmente encaminadas a reducir costos en términos de insumos, financiamiento, infraestructura de producción y tecnología, y a proteger los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales. Fue un modelo que, en términos de la economía política de la protección, generó una alta sensibilidad de los productores agrícolas a las conductas institucionales, que en muchos casos desestimuló el esfuerzo de estos mismos productores en términos de cambio tecnológico y de mejoramiento de la productividad... El aislamiento de la producción agrícola... conjuntamente con la desordenada proliferación de subsidios y la vigencia de precios administrados, quitaron eficacia al mecanismo de precios y a sus señales para la asignación de recursos, lo que generó considerables distorsiones y una mayor presión sobre las finanzas públicas¹¹³.

Fue en este escenario que se dio la consolidación de los grupos de interés o *rent seekers*, alrededor de aquellos productos que les caracteriza la concentración espacial, la baja variabilidad en la producción, los cuales reducen los costos de comunicación y de organización y llevan a una mayor protección, la mayor producción por productor, factor que facilita la formación de un grupo de presión con más pocos miembros. Ello fue lo que le permitió a gremios como Fedearroz, Analac, Asocaña, Fedegan y Fedecafé presionar por las rentas institucionales ante el Estado, vía diferentes escenarios entre ellos la negociación a través del escenario político, que como lo señala Brooks y Carter (1994), citados por Bejarano (1995), son las dos vías para mejorar la capacidad de negociación de las organizaciones agrícolas con las decisiones de política.

Durante esta etapa y a mediados de los ochenta, los principales gremios representativos de los productores agropecuarios se dieron alrededor de aquellos productos importantes de la llamada agricultura empresarial y/o de pequeños productores importantes en el comercio exterior como el café, o nacional como la papa. Estos fueron la SAC (1871) gremio de gremios, Fedecafé (1927), Fedearroz (1947), Analac (1956), Asocaña (1959), Fenalce (1960), Fedeadalgodón (1953), Fedecacao (1962), Fedepapa (1975), Conalgodón (1980), Fedepalma (1982), Fedehortifruticultura (1985).

¹¹² Ver: Bejarano, Jesús. 1995. *Economía política de la protección a la agricultura*. IICA - Ministerio de Agricultura. Proyecto de análisis de competitividad del sector agropecuario colombiano. Bogotá; Roberto Martínez Nogueira. 1997. Una nueva institucionalidad para una nueva agricultura. *Revista Nacional de Agricultura* No. 918-919.

¹¹³ Bejarano, J. 1995. *Op. cit.*

Tal como lo señala el informe de la misión de estudios del Minagricultura y DNP de 1989, éstos se dividían en especializados y grandes. Los primeros se concentraban en ejercer presión sobre el Estado en aspectos puntuales como: 1) precios internos y costos de producción; 2) cifras y acceso oportuno a créditos; 3) estímulos a la exportación o protección de sus mercados; 4) mejoramiento de los canales de comercialización y de la asistencia técnica; 5) apoyo gubernamental al fortalecimiento del gremio mismo, a través de un tributo sobre sus actividades o mediante ayuda presupuestal directa¹¹⁴.

Los grandes, aparte de tener mecanismos de concertación interna por producto o por subsector, se dedicaban a asuntos macroeconómicos y macropolíticos como la paz, la violencia, la administración de justicia, política laboral y social, las reformas constitucionales, la planeación del desarrollo y la política exterior.

A finales de los ochenta estos gremios desplegaban mucha actividad especialmente en su mediación frente al Estado y frente al Congreso. La habilidad negociadora, los nexos políticos y la sensibilidad social sobre cada tema particular, han sido claves para determinar el éxito o proceso de los dirigentes gremiales. Hasta entonces, como lo señala el Informe de la Misión de Estudios del Sector, habían sido más exitosos en su influencia en el Congreso que ante las actividades que regían las políticas macro-económicas.

En la década de los ochenta, la política agropecuaria se vio afectada por diversos factores. Entre los más importantes habría que señalar el agotamiento de la primera fase del modelo de sustitución de importaciones, la pérdida de importancia del sector agropecuario en la economía nacional¹¹⁵, así como el acuerdo de los organismos multilaterales sobre las nuevas políticas económicas a establecer en Latinoamérica, acogido por la casi totalidad de las autoridades económicas de los países miembros de la Cepal.

Como se sabe, el modelo de sustitución de importaciones en el país sufrió una crisis económica y política debido, de una parte, a la incapacidad para asimilar el cambio tecnológico necesario para el crecimiento sostenido de la producción, así como la necesidad de generar recursos para las inversiones requeridas por la nueva estructura productiva, lo que generó crisis en el sector externo, déficit fiscales crecientes y pérdida de competitividad del sector.

El modelo de sustitución de importaciones fue en su momento muy cuestionado, debido a la discriminación para con el sector agropecuario, por cuanto los altos aranceles para los productos manufacturados establecían términos de intercambio desfavorables para la actividad agrícola. Así mismo, el manejo proteccionista y

¹¹⁴ Ministerio de Agricultura / Departamento Nacional de Planeación. 1990. *El desarrollo agropecuario en Colombia*. Tomo II. Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario. Bogotá.

¹¹⁵ A finales de la década de los setenta las exportaciones agrícolas eran del orden del 76.5% de las exportaciones totales del país y, a finales de los ochenta, éstas fueron del 37%. Esta reducción en la participación de las exportaciones se vio originada, en primer lugar, a la disminución de las exportaciones del café, las cuales entre los ochenta y los noventa sufrieron un descenso de casi el 45%, además del aumento de las exportaciones del carbón y petróleo que pasaron de representar el 2.9 en 1980 al 32% en 1989. Ver: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Estadísticas Sector Agropecuario. Anuario 1993-94.

administrado del sector externo y el mercado cambiario daban por resultado un tipo de cambio sobrevaluado, afectando negativamente los ingresos del sector agrícola exportador.

El Gobierno Nacional para contrarrestar los efectos de estas medidas, estableció mecanismos como exenciones tributarias, precios de sustentación, comercialización de productos a cargo de entidades oficiales, subsidios a insumos, crédito subsidiado, los cuales no lograron el objetivo deseado. Es así como "buena parte de los subsidios fueron a manos de grupos reducidos de agricultores especializados en productos de gran importancia para la industria y en alimentos para los centros urbanos. Dichas políticas profundizaron la desigualdad en el campo y distorsionaron la asignación eficiente de recursos entre los distintos subsectores agropecuarios"¹¹⁶.

Otro factor que influyó de manera significativa en la política agropecuaria fue, sin lugar a dudas, el acuerdo de los organismos multilaterales sobre la política económica en América Latina, denominado Consenso de Washington, cuyos principales componentes fueron, entre otros, la abolición del abandono del modelo de sustitución de importaciones a cambio de un modelo de liberación de mercados, búsqueda de una estabilidad macroeconómica en lo relacionado con los aspectos monetarios y de gasto público, reducción del tamaño del Estado, así como una mayor participación del sector privado en la economía nacional y la sustitución de los mecanismos indirectos de política sectorial por mecanismos directos o subsidios transparentes.

La fase de apertura que se inició a mediados de los ochenta se constituyó entonces en un compromiso entre las presiones del Consenso de Washington sobre la liberación, la necesidad de ajustes al modelo de desarrollo a las nuevas exigencias de la globalización de la economía y en particular del sector externo.

En este sentido, el Plan de Economía Social planteó el manejo político de la tasa de cambio para lograr una adecuada regulación de los flujos externos y garantizar la estabilidad cambiaria. Igualmente estableció el manejo de mecanismos de control a las importaciones, orientados a recuperar la capacidad de establecer niveles de protección en sectores y actividades que cuenten con ventajas comparativas potenciales. Así mismo, estableció la racionalización de los instrumentos de promoción a las exportaciones a fin de mantener tasas de crecimiento sostenidas.

En la práctica se dieron algunos cambios en cuanto a liberación de los mercados, sin embargo, ésta se caracterizó por sus componentes de carácter gradual, así como la reducción paulatina de las partidas arancelarias sujetas a dicho régimen y a un cupo determinado de divisas, de lo que se deduce que estos mecanismos estaban lejos de una liberación total.

En este contexto, dentro del Plan de Economía Social se establecieron algunos instrumentos para otorgar un nivel de protección al sector agropecuario a fin de beneficiar la producción y la productividad, garantizar precios estables a los

¹¹⁶ Jaramillo, Carlos F. 1991. Seminario Internacional Desarrollo Rural y Apertura Económica. Modelos de Desarrollo, Sector Agropecuario y Desarrollo Rural. Hacia un nuevo paradigma. Bogotá.

productores, agilizar la dotación de tierras a los campesinos de escasos recursos económicos, promover la producción nacional de insumos agropecuarios y otros, encaminados a recuperar o dar apoyo al sector agropecuario.

De lo anterior se desprende que en lo que hace referencia al sector agropecuario, no obstante los ajustes realizados, los mecanismos establecidos en el plan de desarrollo del momento no generaron transformaciones o cambios fundamentales. De lo que podría decir entonces que se trató de una apertura gradual y moderada para el sector.

Con el gobierno del presidente Gaviria, (1990-1994), la apertura para el sector agropecuario se adelantó en forma amplia, lo cual en opinión de muchos analistas del sector, ésta se hizo excesivamente rápida, en perjuicio de algunos productores que se vieron afectados por la drástica reducción de los aranceles de los productos agrícolas.

En 1991 ésta era del orden del 45% y pasaron a niveles cercanos al 15% en 1994. Además con el incremento de las importaciones y la reducción de las operaciones del Idema, entidad que redujo de manera importante su papel como comprador de la cosecha nacional, con precios de sustentación altamente subsidiados, se estableció la libertad de importación de productos agropecuarios por parte de comercializadoras privadas, eliminando para ello las licencias previas, es decir, se le dejaba la regulación del abastecimiento nacional en manos de la iniciativa privada.

Todos estos factores influyeron para que el PIB del sector agropecuario sufriera un gran descenso, en tanto que las importaciones de alimentos aumentaron considerablemente, su participación en el total de importaciones pasó del 7.4% en 1991 a 10.8% en 1992¹¹⁷. Esto lógicamente repercutió en la balanza comercial del sector la cual era positiva hasta el año de 1994, es decir empezó a ser negativa en el año de 1993.

Ante esta crisis casi innegable del sector, a mediados de 1993 se establecieron una serie de mecanismos con el fin de aminorar sus efectos negativos. Entre éstos se puede mencionar el ajuste de las bandas de precios y una revisión de las normas antidumping, para mejorar las condiciones competitivas de nuestros mercados, el mantenimiento del CERT, negociación de acuerdos de integración subregional, mantenimiento de una tasa de interés subsidiada para los pequeños agricultores y reducción en 3 puntos en la tasa de interés de los créditos de fomento para los medianos y grandes productores, entre otros.

El nuevo conjunto de gremios del sector rural

Aunque para 1993 la política comercial agropecuaria vuelve a tener los visos de protección que se quiso desmontar mediante la apertura de la administración Gaviria, ello no significa que en el sector no se hayan dado cambios significativos tanto en la misma producción como en la organización gremial de la misma, los que en parte representan una nueva generación de productores, técnica, material y organizacionalmente.

¹¹⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Estadísticas del Sector Agropecuario. Anuario 1993-1994.

De esta manera, en la década de los ochenta y los noventa no sólo cambió el modelo general de desarrollo, sino que también cambió la estructura estatal de manejo del sector, se presentaron nuevas opciones de producción, los convenios internacionales tuvieron impacto en la conducta negociadora de los productores, así como los mercados nacional e internacional.

En este período se dio una mayor articulación a nivel internacional y una mayor capacidad para identificar necesidades, generar demandas, y como señala Martínez Nogueira (1997) nuevos actores han hecho su ingreso en la escena económica, social y política... y se evidencia una creciente heterogeneidad en las características y orientaciones de las organizaciones representativas.

De esta manera se ha diversificado un poco la naturaleza de los interlocutores con el Estado.

La estructura de gremios que presenta la Tabla 6, pone de presente toda la rica gama de la producción y de los productores que caracteriza al sector rural contemporáneo de Colombia.

Es una diversidad en la que están representados el productor de los exportables, el de los importables, el de los agroindustriales, y cuya actividad de intermediación frente al Estado es también diversa en el tipo de demandas, como en la capacidad gremial para demandar.

Las demandas se pueden caracterizar en dos grandes grupos diferentes: a) aquellas de carácter económico propiamente dicho; b) las de carácter institucional. Entre las primeras se encuentran aquellas que tienen que ver con "rentas" y las que tienen que ver con la noción general de estabilidad en el entorno de las condiciones económicas de la producción.

Gremios tan diversos como Asocolflores, Asocaña, Uniban, Fedegan, Analac, Fedearroz, Fedepalma, Fenalce y Fenavi, dedican buena cantidad de recursos económicos y de tiempo de sus directivos en reclamar "rentas" que revisten formas tan variadas como CERT, precios, protección arancelaria, financiación vía Bancoldex o Proexport. Son "rentas" que, como se verá más adelante, tienen un costo no despreciable para el fisco nacional, y que tienen un efecto diferente en la economía de cada uno de estos renglones.

Por otro lado entre estos gremios, especialmente los dedicados a los exportables, reclaman una mayor certidumbre en la política macroeconómica, es decir, política fiscal, cambiaria, control de la inflación, y en general reglas de juego estables.

Dentro del grupo de las demandas institucionales éstos no son nuevos, aunque sí es más apremiante el tono de las mismas. Así como la violencia y la justicia como preocupación de las autoridades económicas del país, es un fenómeno de los noventa¹¹⁸, toda una serie de parámetros institucionales fundamentales para el crecimiento económico del sector, como los derechos de propiedad y los costos de transacción

¹¹⁸ Rubio, Mauricio. 1995. Crimen y crecimiento en Colombia. *Coyuntura Económica*. Vol. XXV No. 1, marzo.

Tabla 6
ESTRUCTURA DE GREMIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO. 1998

	Export.	Abastecida	Función	Sede	Fecha Const.	Notas
Gran. Gremios						
SAC	X	Nacional	Macroeconomía sectorial y macropolítica	Bogotá	1871	Gremio de gremios o de 2° piso
Fedecafé	X	Atl. Cauca, Tol., Valle, Quindío, Ris., Caldas, Cund., Huila, Sant., Nariño, Cesar, Boy, Magd., Meta, Caq. Casanare	Macroeconomía sectorial y macropolítica	Bogotá	1927	Realiza obras de infraestructura y tiene programas de integración comunitaria, salud, cooperativas, etc.
Fedegan	X	Nacional	Macroeconomía macropolítica	Bogotá	1963	
Gremios especializados						
Analac		Comité Boy. Cord. Bolin. Putumayo, Cesar, Guajira	Producción, precios, comercialización	Bogotá	1956	
Asocaña	X	Na. Occid., Valle, Ris., Cauca, Nari.	Macroeconomía sectorial y macropolítica	Cali	1959	Org. Consultivo Gob. Nal. y entidades nacional e internal.
Conalgodón	X	Costa, Tol., Valle, Vichada	Precios, comercialización en insumos	V/dupar.	1980	
Fedehortifruticultura	X	Nacional	Precios, comercialización e insumos	Bogotá	1985	Gremio de gremios y de productores
Fedealgodón	X	Costa, Tol., Valle, Meta	Producción, precios.	Bogotá	1953	Presta servicio de desmote
Fedearroz	X	Nacional	Comercialización e insumos	Bogotá	1947	Comercialización maquinaria y equipos

Gremio	Export.	Cobertura	Políticas	Sede	Fecha Const.	Notas
Fedepalma	X	Magd. nt. Cesar, Nariño, Meta, Casanare	Producción, precios, comercialización e insumos	Bogotá	1982	Comercializa maquinaria.
Fedecacao	X	Nacional	Producción, precios, comercialización	Bogotá	1962	
Fedepapa	X	Ant., Nar. Boy Cund., Caldas Cauca, Tolima	Producción, precios, comercialización e insumos	Bogotá	1975	
Fenalce		Nacional	Producción, precios y comercialización	Bogotá	1960	
Asocolflores	X	Nacional	Producción, precios y comercialización	Bogotá	1973	
Uniban	X	Antioquia	Producción, precios y comercialización	Medellín	1966	
Fedefondos		Nacional	Producción, precios y comercialización	Bogotá	1994	
Acosemillas		Nacional	Defensa y creación nuevos gremios cultivo de caña y panela	Bogotá	1997	
Fenavi		Nacional	Producción, precios y comercialización	Bogotá	1983	
Acofore		Nacional	Producción, precios y comercialización. Apoyo actividad forestal, crecimiento, industria maderera y comercialización	Bogotá	1978	

Fuente: Adaptado de Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación. 1990. Misión de Estudios del Sector Rural, Informe Final. Bogotá.

están siendo afectados por la violencia y la falta de mecanismos del Estado que hagan cumplir la ley y hagan transparente los derechos de propiedad en los mercados comerciales de tierra, de capital y que hagan cumplir los acuerdos.

Es una violencia que en la forma de robo, extorsión, secuestro, vacunas y abigeato está teniendo un impacto considerable en el sector. Fedegan mismo ha calculado en \$ 936.378 millones los costos de transacción generados por dicha violencia en el sector para el año 1996-1997.

Así como la literatura internacional enseña que para que una sociedad tenga niveles adecuados y sostenibles de crecimiento de su producción, su comercio y de acumulación, se requiere que se respeten los derechos de propiedad, los acuerdos, se tengan costos de transacción reducidos, la inseguridad en los derechos de propiedad y contractuales, la violencia política, no sólo desestimulan la inversión, la especialización y llevan a los empresarios a reasignar sus inversiones, sino que el crecimiento económico mismo es afectado¹¹⁹. Estos probablemente han sido los efectos de esta violencia sobre el sector.

Indudablemente que como lo señala Rubio (1995), citando a Posner (1977) y Landes W. y R. Posner (1987), los derechos de propiedad son dinámicos y estáticos, refiriéndose a los incentivos para mejorar la productividad y a la eficiencia en el uso de los recursos productivos, en este momento es necesaria una más amplia y profunda agenda de investigación sobre las estrategias que han adoptado los productores del sector para continuar produciendo, aun con tasas significativas de crecimiento en algunos de estos renglones.

Costo fiscal de la protección

El estudio del CEGA (1997) en el que se presenta el indicador de apoyo al sector agropecuario (IASA)¹²⁰ para el período 1986-1995, muestra cómo las transferencias totales en el período señalado han oscilado entre US\$338.56 millones para 1989 y US\$698.07 millones para 1986.

Según este estudio, el nivel de apoyo promedio anual otorgado al grupo de productos seleccionados equivalía al 8.1% del PIB agropecuario entre 1986 y 1989, y al 6.0% entre 1991 y 1995. Para 1996 se encontraba alrededor de un 3%.

Entre los aspectos interesantes a destacar de esta estructura de rentas están los de la diversidad de cultivos y las diferencias en los montos de las rentas obtenidas. Así como se encuentran productos como el azúcar, la palma y la leche, que se pueden caracterizar como productos de una agricultura empresarial, intensa en el uso de capital,

¹¹⁹ Knack, Stephen y Philip Keefer. 1995. Institutions and economic performance: cross country tests using alternative institutional measures. *Economic and Politics*. Vol 7; R. Barro. 1991. Economic Growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106.

¹²⁰ El IASA tiene dos componentes fundamentales: un componente de subsidio a los insumos y un componente de apoyo al precio interno. El apoyo al precio interno refleja las transferencias a los productores resultantes de las políticas comerciales y, además, explican en parte el diferencial entre los precios internos y los precios internacionales.

que en términos olsonianos tienen todas las condiciones para convertirse en muy eficientes “buscadores de renta”, se encuentran también productos como maíz, cebada y trigo que en general pertenecen a la llamada agricultura tradicional con poca capacidad de organización y negociación.

Tabla 7
INDICADORES DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO
(millones de dólares)

Producto	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cultivos semestrales										
Maíz, cebada, trigo	58.18	60.83	36.71	53.18	64.36	23.66	22.54	28.38	25.42	18.21
Agricultura comercial										
Arroz, sorgo, soya	187.71	179.06	234.31	180.30	127.17	79.13	103.07	97.34	183.39	141.52
Cultivos permanentes										
Azúcar, palma africana	134.99	138.06	30.95	25.17	45.36	84.58	174.28	129.77	13.85	41.22
Leche	317.19	234.84	216.80	130.26	177.11	208.89	301.22	332.12	425.26	260.67
Total	698.07	612.78	518.76	338.56	414.00	396.26	601.11	587.60	620.22	342.76

Fuente: Balcázar, Álvaro. 1997. Agenda de Modernización Productiva. *Misión Rural*, Bogotá.

Son estas capacidades las que de alguna manera se reflejan en los montos de las transferencias logradas, como lo muestra la Tabla 7. En el caso de la leche estos han llegado a representar hasta el 5% del PIB agropecuario y son también importantes las logradas por el arroz, la palma y el azúcar.

El cambio de escenario, la mayor articulación a nivel internacional, la mayor capacidad para generar demandas, así como el mayor uso de recursos para la administración y el *lobby*, es indudable que ha llevado a que estos gremios sean más exitosos en actividades como “búsqueda de renta”. Ello contrasta con el caso del maíz, cebada y trigo, sus más reducidas transferencias y la aparente menor capacidad de negociación de su gremio más representativo, Fenalce.

Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría de la “búsqueda de renta” es interesante observar el impacto que estas “rentas” han tenido en la dinámica económica de estos productos. Las regulaciones de carácter restrictivo orientadas a favorecer la “búsqueda de renta” de algunos agentes económicos pueden tener efecto positivo en el producto sectorial, pero un efecto negativo a nivel agregado¹²¹. Aunque no se dispone de la información pertinente (modelo econométrico) que permita medir el efecto “rentas” en el comportamiento económico de los productos en cuestión, sí se puede

¹²¹ Rama 1993. *Op. cit.*

señalar que la dinámica de los exportables fue significativa. Así, mientras que en 1970 aportaban el 8.5% del valor de la producción agropecuaria, en 1996 aportaban el 20.0%¹²².

Ello contrasta con el caso de la leche que es el renglón que más “rentas” recibe. Éste no presenta una mayor competitividad frente a los países exportadores, refleja una productividad laboral baja, pocas economías de escala y graves limitantes en materia de gestión, asistencia técnica, generación y transferencia de tecnología a lo largo de la cadena¹²³. Es decir, pareciera que las “rentas”, han producido un resultado enteramente diferente. Se convirtieron en el objeto primordial del *lobby* del gremio, su principal fuente de rentabilidad, antes que en el instrumento que les permita tornarse más competitivas. La naturaleza de los mercados, las demandas de competitividad, pueden ser parte de la explicación de estos diferentes resultados y comportamientos frente a las “rentas”.

Para 1995 el total de las ayudas llegó a representar aproximadamente un 10% del PIB agropecuario. En términos absolutos esta ayuda global ascendería a un poco más de US\$ 1.000 millones¹²⁴.

Incentivo a la Capitalización Rural ICR

Otro instrumento de intervención del Estado y cuyo rasgo sobresaliente es su carácter de discrecionalidad, es el llamado Incentivo a la Capitalización Rural – ICR. Incorporado en la Ley 101 de 1993, tanto en la definición de su estructura como en su inclusión final en la ley mencionada, ejercieron gran influencia los gremios sectoriales. Éstos justificaron su existencia con el argumento de que era necesario para contrarrestar los efectos de la crisis de principios de la década, la apertura y las negociaciones en el GATT.

Dicho incentivo tiene la forma de un título expedido por Finagro, cuyo monto se descuenta del saldo total de la obligación crediticia correspondiente al proyecto en cuestión¹²⁵. Se otorga a toda persona natural o jurídica que ejecute proyectos de inversión en el sector agropecuario, en la forma de reducción del monto principal del crédito otorgado para financiar dicho proyecto. Esta reducción alcanza hasta un 40% de dicho crédito.

Se alimenta con recursos del Presupuesto General de la Nación y son administrados por Finagro, y su utilización está regulada por la reglamentación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

De acuerdo con el Decreto 626 de 1994, se establecen como objetivos los de:

¹²² Balcázar, Álvaro. 1998. *Op. cit.*

¹²³ PBEST Asesores y L.M. Castells. 1997. Estudio sobre la competitividad y la productividad de la cadena de lácteos en Colombia. Bogotá.

¹²⁴ CEGA, *Misión Rural*. 1998. *Op. cit.*

¹²⁵ Zuleta, Luis Alberto. 1996. Políticas agrícolas, instituciones, descentralización y focalización: el Caso del Incentivo a la Capitalización Rural. Bogotá.

Tabla 8
INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL
SOLICITUDES OTORGADAS, MONTOS Y PORCENTAJES POR
DEPARTAMENTO. NOVIEMBRE 1994 A JUNIO 1996
 (Cifras en \$ corrientes)

Depto.	Solicitudes otorgadas/ (No.)	Total (%)	Total		Suma			
			proyec.2/ (a)	rubros ICR3/ (b)	(\$)	(%)	(%)	(%)
Valle	185	19.85	19.225	12.306	3.454	25.18	17.97	28.07
Cundinamarca	123	123.20	6.343	4.743	1.301	9.48	20.51	27.43
Córdoba	49	5.26	5.999	4.979	1.252	9.13	20.87	25.15
Tolima	60	6.44	5.708	3.858	1.003	7.31	17.57	26.00
Boyacá	141	15.13	3.930	3.077	966	7.04	24.58	31.39
Magdalena	49	5.26	4.148	3.190	909	6.63	21.91	28.50
Antioquia	53	5.69	4.505	2.879	785	5.72	17.43	27.27
Subtotal	660	70.82	49.858	35.032	9.670	70.49	19.40	27.60
Cesar	41	4.40	3.881	2.350	671	4.89	17.29	28.55
Huila	16	1.72	1.595	1.047	252	1.84	15.80	24.07
Meta	30	3.22	3.329	2.389	462	3.37	13.88	19.34
Cauca	28	3.00	3.539	1.893	472	3.44	13.34	24.93
Atlántico	25	2.68	1.883	1.523	441	3.21	23.42	28.96
Bolívar	9	0.97	1.096	936	278	2.03	25.36	29.70
Santander	32	3.43	1.373	836	225	1.64	16.39	26.91
Quindío	20	2.15	1.002	780	235	1.71	23.45	30.13
Risaralda	15	1.61	1.507	1.134	205	1.49	13.60	18.08
Caldas	14	1.50	1.065	852	255	1.86	23.94	29.93
Sucre	7	0.75	787	485	1.44	1.05	18.30	29.69
Nariño	14	1.50	622	445	139	1.01	22.35	31.24
Casanare	9	0.97	1.909	857	191	1.39	10.01	22.29
Caquetá	6	0.64	205	174	6	0.04	2.93	3.45
Guajira	3	0.32	179	176	52	0.38	29.05	29.55
Distrito Capital	1	0.11	75	75	16	0.12	21.33	21.33
Norte de Santander	1	0.11	20	6	2	0.01	10.00	33.33
Putumayo	1	0.11	5	5	2	0.01	40.00	40.00
Subtotal	272	29.18	24.072	15.963	4.048	29.51	16.82	25.36
Total	932	100.00	73.930	50.995	13.718	100.0	18.56	26.90

Fuente: Zuleta J. L. (1997) "El incentivo a la capitalización rural: políticas agrícolas, instituciones, descentralización y focalización: el caso del incentivo a la capitalización rural".

Notas: 1/ El incentivo a la capitalización rural se otorgó en el periodo de noviembre de 1994 a junio de 1996. 2/ Proyectos otorgados en el periodo de noviembre de 1994 a junio de 1996. 3/ Rubros del ICR.

Mejorar la productividad; mejorar la comercialización; estimular la producción de insumos y la prestación de servicios; y estimular la transformación de bienes agropecuarios y productos de la pesca.

Los proyectos susceptibles de ser cobijados por el ICR fueron los de adecuación de tierras, de comercialización, modernización y avance tecnológico, reconversión tecnológica, mecanización de la producción agropecuaria y pesquera.

Los resultados presentados en el estudio de Zuleta (1996) sobre el uso que se le ha venido dando a este incentivo hasta el año de 1996, indican que un cruce entre el valor promedio de los incentivos otorgados, con el porcentaje promedio financiado de los proyectos, arroja un valor promedio de 75 millones de pesos por proyecto, lo cual ciertamente no es una cifra típica de economía campesina.

Por otro lado, en lo que hace a la concentración geográfica de la distribución del ICR, los resultados mostraron que tan sólo en 7 departamentos, de un total de 25 con ICR otorgados, se ha colocado el 70% de los recursos. Éstos han sido, Valle, Cundinamarca, Córdoba, Tolima, Boyacá, Magdalena, Antioquia. El departamento del Valle ha absorbido el 25% de los recursos.

En lo que hace al tipo de proyectos, un 69% de los recursos se han destinado a proyectos de adecuación de tierras, el 23% a comercialización, el 8% a mecanización y el 0.41% a modernización. A lo que hay que agregar que el INAT está especializado en la adecuación de tierras con recursos específicos para este efecto.

Como lo señala Zuleta (1996) las cifras indican que el incentivo no se está dirigiendo con criterio focalizado al pequeño campesino. Predominan los proyectos de la agricultura comercial y los de la ganadería extensiva, sin que sea un objetivo deliberado de la política. Por otro lado, desde el punto de vista de la política de descentralización, no ha sido un instrumento eficiente considerando las regiones de menor desarrollo a donde no ha llegado el ICR.

La discrecionalidad de este instrumento facilita la actividad de "avidez de renta" de los gremios del sector mejor preparados para hacer *lobby* ante el Estado. No sólo tienen los recursos monetarios, sino que también tienen los recursos de capital humano para competir con éxito por estos recursos públicos. Ello los hace mucho más hábiles para todas las actividades de la gestión de costos de transacción que demanda un logro exitoso de este tipo de subsidios que otorga el Estado.

En estas condiciones, el pequeño productor, supuesto objetivo de este subsidio, no está en capacidad de competir por estos recursos con los gremios de la agricultura empresarial. El hecho es que azucareros, bananeros y ganaderos, pertenecientes a los gremios del sector con mayor poder de negociación y de influencia en la alta burocracia y en el sistema político, hasta 1996 eran los más beneficiados con tal subsidio.

Ni su aplicación ha tenido en cuenta criterios como el de mejorar la distribución del ingreso, es dudoso su impacto en la creación de empleo, y su mejora en la competitividad. De esta manera éste se ha convertido en un subsidio absolutamente predecible en cuanto a su destinatario, si se toman en cuenta la estructura y la lógica de la gestión de los costos de transacción. A menos que haya cambios significativos

en la estructura que regula la asignación del recurso así como en sus objetivos y su discrecionalidad, es decir en la ley de contrato, los resultados no pueden ser diferentes.

Fondos de fomento

Una última forma de "rentas" la constituyen los Fondos de Fomento. Creados en las décadas del ochenta y del noventa, estos fondos parafiscales son rentas que el Estado cede para la administración de los gremios respectivos.

Tabla 9
PRESUPUESTOS DE LOS FONDOS PARAFISCALES. SECTOR AGROPECUARIO. 1996-97

FONDO	1996	1997		
1 Fondo Nacional de Arroz	2.167.776	2.379.000	9.74	1983
2 Fondo Nacional Avícola	2.348.694	2.170.940	-7.57	1994
3 Fondo Nacional del Cacao	2.500.000	2.200.000	-12.00	1995
4 Fondo Nacional Cerealista	1.125.685	956.817	-15.00	1966
5 Fondo de Fomento del Frjól y Soya	131.635	84.720.	-35.64	1994
6 Fondo Nacional del Ganado	14.343.375	12.057.000	-15.94	1993
7 Fondo de Fomento Hortifrutícola	-	930.000		
8 Fondo de Fomento de Leguminosas de Grano	57.342	58.752	2.46	1994
9 Fondo de Fomento Palmero	3.375.844	3.063.839	-9.24	1994
10 Fondo de Fomento Panelero	575.341	683.000	18.71	1990
11 Fondo de Fomento Porcícola	200.000	886.820	343.41	1996
TOTAL	26.825.692	25.470.888	-5.05	

Fuente: López Montaña, Cecilia y Antonio Gómez Merlano 1997. *Memorias 1996-1997*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.

De esta manera los diferentes gremios reclaman recursos al Estado para asegurar su propia existencia. Tal como lo señala la Tabla 9 estos fondos pueden alcanzar cifras considerables como es el caso del Fondo del Ganado que entre los años 1996 y 1997 llegó a percibir un poco más de \$ 26.000 millones. Igualmente importantes fueron los recursos de los Fondos Avícola, del Arroz, del Cacao y el Fondo de Fomento Palmero.

Este tipo de "rentas" como lo son en el caso del Fondo del Ganado, le dan mayor poder al gremio para desarrollar actividades técnicas, o bien para desarrollar actividades de *lobby* político. En este sentido es previsible que en la medida del éxito de su actividad de *lobby* el gremio buscará incrementar sus rentas, con lo cual se desprestigian las instituciones del mercado y la competencia, el gremio reclamará una mayor intervención del Estado, y así se abrirá un mayor campo para que los grupos que utilizan el Estado para su beneficio aumenten su poder. O como en el caso de algunos de estos Fondos que se hallan quebrados, y frente a los cuales la sociedad se hace preguntas sobre la eficacia y transparencia del uso de sus recursos.

Productores, su relación con el gobierno local y la protección

En la senda del desarrollo que ha venido siguiendo el sector rural colombiano, un aspecto fundamental de análisis está constituido por los cambios significativos que se vienen sucediendo en las relaciones entre productor rural y gobierno local. Son cambios que cada vez más van a pasar a un primer plano de importancia. Además, tienen diversos orígenes y tienden a hacer del municipio un escenario importante en la determinación del desarrollo de la sociedad y la economía rurales.

Entre los cambios más significativos que han propiciado este nuevo protagonismo del municipio, se encuentran los del federalismo fiscal, la descentralización política y la descentralización institucional. Fueron tres de las reformas más significativas introducidas en la organización y manejo del Estado en años recientes. Iniciados en la década pasada¹²⁶, fue la Constitución Política de 1991 la que en forma definitiva sentó las bases jurídicas y políticas para el nuevo ordenamiento de las finanzas públicas nacionales, regionales y locales, la redefinición de las responsabilidades y las funciones de los niveles de gobierno municipal, departamental y nacional, y la consagración de los nuevos mecanismos de participación política ciudadana¹²⁷.

Con las reformas de la descentralización, cambió sustancialmente el papel de las administraciones locales en Colombia, luego de que a lo largo del siglo XX, y como resultado de la reforma centralista de la Constitución de 1886, hubiera decaído la importancia que habían tenido como unidades a cargo del manejo económico y político de la administración colonial, y como mecanismo para el ejercicio del predominio político y económico de los grupos privilegiados de la sociedad local durante la Colonia y la primera etapa de la vida republicana¹²⁸.

El municipio ha pasado a ser el primer escenario de las relaciones Estado-campesino. De esta manera la descentralización amplió los niveles de gobernabilidad al municipio, y se fortaleció la interrelación alcaldes/campesinos.

De esta manera han adquirido importancia sin precedentes las capacidades de fijar tributos de los gobiernos locales, así como la de dar cobertura de servicios a los ciudadanos. Este es el caso del impuesto predial y de la prestación de servicios de acuerdo con el Sisben.

Como ya se presentó, la estructura de las relaciones entre gobierno local, impuesto predial y mercado de tierras rural en Colombia es compleja. Es una característica que se ha acentuado con la implementación de las reformas fiscal, política, administrativa, de la última década, las que alteraron los arreglos institucionales dentro de los

¹²⁶ La ley 12 de 1986 y el decreto reglamentario 077 de 1987 aprobaron la transferencia del impuesto al valor agregado IVA a los municipios; el acto legislativo No. 1 de 1986 consagró la elección popular de los alcaldes.

¹²⁷ Linares, Alejandro, Mauricio Ramos. 1993. *Los Fondos Sociales de Cofinanciación. Instrumentos idóneos para la descentralización*. Presidencia de la República, Bogotá.

¹²⁸ Para el análisis de la influencia de hacendados y comerciantes en las administraciones locales durante la Colonia y la República en casos como el de Popayán, las haciendas del oriente de Cundinamarca parte alta de los Andes y Latinoamérica, ver los trabajos de: Lofstrom (1996); Bernal (1986) y Duncan y Rutledge (1977).

cuales se habían dado hasta entonces dichas interrelaciones. De hecho se han convertido en tres parámetros claves, en los cuales se combinan la eficacia de los municipios para administrar los nuevos recursos y la autonomía, con los factores que afectan la transparencia de los mercados de tierra rural y con los intereses de clase de los grupos que componen las sociedades rurales regionales.

Para un país como Colombia, que de manera vacilante considera aún la reforma agraria como una estrategia para promover el cambio social, político, y cuya última ley de reforma agraria abre la posibilidad al gobierno local para que participe en la financiación y el manejo de los programas de reforma agraria, entrar a dilucidar estas interrelaciones se convierte en objetivo prioritario de análisis.

En el estudio de Bernal *et al.* (1997) sobre la incidencia del catastro en las finanzas municipales y el mercado de tierras rural en municipios de reforma agraria del país, se encontró que el efecto del federalismo fiscal y la descentralización sobre la eficacia de los gobiernos locales para recomponer su base tributaria de origen rural, es muy limitado.

En el caso del impuesto predial, su función es permitir que la tributación tenga un mínimo de base local y se fortalezca el proceso político y democrático a nivel municipal. Es un impuesto fundamental, sin el cual se pierde la señal del precio para los servicios públicos municipales, del cual depende además la sobrevivencia de la autonomía del gobierno local¹²⁹. Los resultados permiten concluir que los municipios han adolecido de la capacidad política que les permita convertir este impuesto en el instrumento para incentivar la productividad de la tierra, alterar su costo de mantenimiento, facilitar la movilidad y transparencia del mercado y evitar su uso especulativo.

Ello se deduce de hechos como el de la formación catastral. Durante la última década ésta ha presentado un crecimiento significativo, en términos reales, en los municipios con mayor población urbana y mayor generación potencial de ingresos por cuenta de este impuesto. No ha sido este el caso de los municipios en donde la actividad agropecuaria es fundamental y el grueso de la población se halla dedicada a ella.

Este punto es muy importante porque la evolución del impuesto predial está asociada al proceso de formación catastral. Los resultados permiten concluir que el crecimiento de este impuesto ha sido mayor en los municipios de mayor categoría de desarrollo. Éstos con un menor índice de ruralidad, han hecho un mayor esfuerzo por mejorar el impuesto predial, y por alcanzar un incremento sostenido de la carga predial.

En el último cuatrienio, éstos alcanzaron una tasa anual de crecimiento promedio del 16%, frente a tasas del 8.68% para los de ruralidad media y del 4.27% de ruralidad alta. De lo cual se desprende que la formación catastral se ha centrado en los municipios más grandes y que generan más ingresos potenciales que en los más rurales.

¹²⁹ Oldman, Oliver. 1991. The interaction of Land Based Taxation and Land Policy: A tax prospective. International conference on property taxation and its interaction with land policy. Lincoln Institute of Law Policy, Cambridge, Mass.

De hecho, en regiones que se pueden denominar marcadamente rurales, por tener un orden social rural y una organización de la vida política dominada por los intereses de clases sociales rurales, caso costa Atlántica, son regiones en las cuales la tasa efectiva del impuesto predial establecida por los gobiernos locales es menor, el nivel de recaudo es más bajo y es baja la participación del tributo en los ingresos corrientes y la inversión del municipio. Además, son regiones en donde los niveles de evasión son mayores. Esta es una conducta muy diferente a la encontrada en regiones igualmente agrícolas como la cafetera, en donde los niveles mismos del tributo son más altos y la evasión más reducida.

De esta manera, se dan las condiciones para que en los municipios de alta ruralidad haya una alta dependencia de las transferencias nacionales, debido a esa baja capacidad de gestión en el cobro de impuestos como el predial. Es un hallazgo similar presentado por el DNP en sus estudios sobre descentralización de 1995 y 1996¹³⁰. En estos municipios el impuesto predial por lo general representa un porcentaje muy bajo de los ingresos corrientes. Las rentas diferentes son de menor incidencia, dado el bajo nivel de desarrollo económico e industrial.

En lo que hace referencia a los ingresos tributarios, para los municipios de mayor desarrollo, éstos representan el 43% de los ingresos corrientes del municipio, en tanto que para los de menor desarrollo éstos sólo representan el 3.1%. De lo anterior se desprende la total dependencia de las transferencias, de parte de estos últimos.

Desde el punto de vista del índice de ruralidad éstos presentan un comportamiento similar entre sí. De ello se deduce que el esfuerzo fiscal no depende de la ruralidad del mismo, sino de la categoría y la zona, es decir del tamaño y la región en la cual está localizado el municipio.

El análisis de la evolución del predial desde el punto de vista del orden social rural y el mercado de tierras, permitió hallar que la diferencia entre precio comercial de la tierra y el avalúo catastral tiene que ver con el precio, el área y el tipo de productor. Es una diferencia que es mayor entre más grande es el productor. Así los grandes propietarios son los más favorecidos con los desfases en los avalúos, tanto si se toma en cuenta el tamaño como si se considera el valor del predio. El hecho de que el gran productor tenga sus predios con avalúos inferiores al valor comercial, es una contradicción con el objetivo redistributivo del impuesto predial.

De acuerdo con el índice de ruralidad de los municipios, el impuesto predial mantiene una tendencia regular de crecimiento en uno y otro período, con una ligera tendencia al mejoramiento en los de menor ruralidad. En los de alta ruralidad se pasa del 11.83% al 11.18%, mientras que en los de mediana ruralidad pasa del 11.84% al 13.14% decrecimiento anual en el segundo período y finalmente los municipios de baja ruralidad pasan del 10.78% del primer período al 12.7% en el segundo.

¹³⁰ UDT. 1995. Destinación de la Participación Municipal en 1994. *Revista Planeación y Desarrollo*. Vol. XXVI, No. 2. Bogotá; UDT. 1996. Evaluación de la Participación Municipal y de los Resguardos Indígenas. Vigencia. 1995. *Revista Planeación y Desarrollo*. Vol. XXVII. No. 3. Bogotá.

En este sentido, en los municipios de alta ruralidad, el predial participa dentro de los ingresos tributarios entre un 50% y un 56.6%, según se trate del período de los ochenta o de los noventa. En los municipios de ruralidad media esta participación está entre el 53.3% y el 55.6% y en los municipios de baja ruralidad, su peso es del 30.5% en los ochenta y del 39.8% en los noventa.

La pérdida de participación de este impuesto en los municipios de baja ruralidad, corresponde a la existencia y desarrollo de otras rentas municipales, como el impuesto de industria y comercio. En los municipios de alta ruralidad las rentas diferentes son de menor incidencia, dado el bajo nivel de desarrollo económico e industrial

Con relación al índice de Tributación *per cápita* esta investigación encontró que en los municipios de baja ruralidad la carga tributaria es tres veces la de los municipios de alta ruralidad. Es decir, \$ 22.625 para los primeros, y \$ 7.633 para los segundos. En estos últimos, la carga predial es dos veces mayor que en los primeros. \$ 9.067 frente a \$ 4.380 de los municipios de baja ruralidad. Lo que parece obedecer a la demora en la formación catastral y la baja eficiencia administrativa, características de los municipios pequeños y alto índice de ruralidad.

De lo expuesto se puede deducir que la carga tributaria y predial de los municipios de alta ruralidad y de las categorías de menor desarrollo es baja. Esta situación parece estar asociada de una parte a la capacidad contributiva y de riqueza del municipio y de otra parte a la formación catastral y la evasión fiscal, dada la falta de eficiencia de las administraciones tributarias de estos municipios.

El productor rural y el municipio

No parece haber duda que el gobierno local, en el mediano plazo, es el escenario en el cual se van a resolver aspectos importantes para la sociedad y la economía rurales. La filosofía de la descentralización es esa, y es de esperarse que este gobierno local tenga cada vez más los recursos, los instrumentos y la capacidad para asumir esas responsabilidades. El gran aparato burocrático centralizado debe desmontarse y dar lugar a la mayor autonomía de regiones y municipios.

Esto lo han entendido sectores de la producción rural como los floricultores, los azucareros, los bananeros e inclusive los productores de cebolla larga en Boyacá, quienes, de muy diversas maneras, buscan influir en las decisiones de los Concejos de sus municipios. Generalmente primero en sus prioridades está el *lobby* para que se controle el aumento y el cobro del impuesto predial, del impuesto de industria y comercio y tal como sucede en Apartadó, para reclamar las ventajas derivadas del Sisben para sus obreros.

Sin embargo, como lo muestra el estudio de Bernal (1998) es la gran propiedad y los municipios más rurales en donde no se paga el predial, y en donde la brecha entre avalúo comercial y catastral es mayor. Ello trae como resultado que estos municipios dependan en buena medida de las transferencias. Y son estos municipios en donde hay más propensión a la corrupción en el manejo de los dineros públicos porque no han sido fruto del aporte de los ciudadanos locales, quienes en este caso,

tienden a desentenderse de su utilización. Además a la corrupción se une el hecho de que estos municipios generalmente tienen mayores niveles de pobreza, de ausencia de liderazgo del alcalde, y de mayor predominio del clientelismo como la forma predominante de relación política¹³¹.

Además de ello, los municipios en donde se han asentado explotaciones intensas en el uso de la mano de obra, caso del banano, no sólo es bajo el nivel de pago del predial, sino que reclaman al municipio los servicios del Sisben para sus obreros, de la misma manera que los floricultores con sus empleados se convierten en una pesada carga para la estructura de servicios sociales de los municipios de la Sabana de Bogotá.

La construcción de carreteras, autopistas, la ampliación de servicios al área rural, cada vez más van a tener un mayor impacto en la estructura de impuestos como el predial rural. Por otro lado, la intensificación de la descentralización va a obligar a los municipios a depender más de sus propios recursos para atender políticas como la reforma agraria, la diversificación productiva, la capacitación de la mano de obra rural, el mercadeo y otros.

Todo lo anterior requiere un cambio institucional de toda esa estructura de prácticas, presión política, clientelismo, de búsqueda de rentas que mueve a los productores rurales a evadir el pago de impuestos y a demandar servicios, bienestar y seguridad al gobierno local a cambio de nada. Y ello se da tanto en lo profundo de la sociedad rural, en los municipios de mayor ruralidad, atrasados, pobres, de completo dominio político por la gran propiedad, como en los municipios de la Sabana, de gran predominio de una agricultura de exportables, gran tecnología, gerencia avanzada, en un entorno muy urbano.

¹³¹ Bernal, Fernando. 1997. *Colombia: Descentralización rural*. *Op. cit.*

AGENCIAS DEL ESTADO SECTOR AGROPECUARIO

Por su importancia para la formación y el equilibrio de la sociedad colombiana, a lo largo de este siglo ha sido grande el esfuerzo del Estado colombiano para cambiar el entorno institucional del sector rural. Parte de ese esfuerzo se ha materializado en la estructura de agencias y oficinas gubernamentales creadas a lo largo del tiempo, con las cuales se ha buscado, en distintos momentos, atender las coyunturas críticas que han ido surgiendo en dicho sector.

Sin embargo, se han creado agencias, se han aprobado leyes, se han implementado políticas, más sobre la base de una normatividad muy abstracta, muy en la tradición colombiana del culto por lo formal, lo ritual y del deber ser de las cosas, que por una observación de la realidad empírica de las conductas de los agentes políticos y económicos. De ello ha resultado que mientras que la Ley de ocupación de tierras de los Estados Unidos ha permanecido vigente a lo largo de los últimos 160 años, en Colombia se han promulgado 5 leyes diferentes de reforma agraria en un período de 60 años *sin resultados significativos*.

Son agencias o son políticas que con frecuencia se han diseñado sobre el supuesto de que van a cambiar instituciones, o peor aún, se diseñan sin tomar en cuenta el entorno institucional existente y su racionalidad. No se toma en cuenta “la elección racional” que guía la conducta humana de los servidores públicos, y los escogimientos públicos ignoran aspectos tan fundamentales como la institucionalidad del mercado político, que en Colombia muy a menudo ha determinado y determina, la eficiencia del gasto público de las agencias del Estado central y regional.

En la mayoría de las veces se ha implementado un modelo de gestión pública cuyos recursos provienen del gobierno central, así como las principales estrategias con poco escogimiento público local. En los casos en que ha implementado el modelo de gestión pública local *Principal – Agente*, el modelo de gestión pública se desdibuja porque muy frecuentemente el Agente o ente territorial ha tenido intereses y ha sido movido por fuerzas muy diferentes e imposibles de controlar por el Principal o Estado central¹³².

Son procesos en los que el escogimiento público local no ha existido porque los objetivos de las políticas o de las agencias, han sido abortados o han dependido críticamente de intereses, influencias y limitaciones de los diferentes actores encargados de crear tales agencias.

¹³² DNP. 1996. *Hacia una gestión pública con resultados*. Sinergia. Bogotá.

Marco general

Con el modelo de sustitución de importaciones, el Estado pretendió asumir una serie de responsabilidades que el sector privado no pudo desempeñar debido a la debilidad a la que el mismo modelo lo condujo. Sin embargo el aparato estatal que fue hecho para promoverlo y sostenerlo por algún tiempo, mostró una evidente falta de eficiencia y efectividad en su gestión. El Estado debido a su gran debilidad en sus diferentes estructuras, permitió que predominaran los intereses particulares, convirtiéndose sin querer “en un promotor y custodio de privilegios”¹³³.

El aparato estatal del momento se caracterizó por su excesivo centralismo, lo cual no le permitía actuar con la oportunidad requerida por la dinámica económica. Sus procesos siempre fueron muy rígidos y, por supuesto, los niveles de participación de la sociedad civil, se podría decir que fueron casi inexistentes. Igualmente su gigantismo generó costos elevados para su sostenimiento y además no permitía el control de la sociedad.

Estos hechos fueron acumulando un proceso de debilitamiento de la capacidad del Estado y de falta de coherencia y articulación para atender sus funciones básicas, redundando por tanto en incapacidad para promover el desarrollo de los distintos sectores de la economía y en particular el agropecuario. “Era un Estado disperso, fracturado, poco inteligente, que había abandonado la noción de lo público y privatizado de hecho, sometido a la apropiación de grupos cuya lógica de comportamiento era la de buscadores de renta”¹³⁴.

El sector agropecuario en particular estaba integrado por un grupo de agencias cuya creación obedeció a la necesidad de solucionar problemas específicos. Con un modelo de gestión pública que no dio ningún espacio al escogimiento público local, ni a la financiación local, e innumerables problemas de información y transparencia cuando se usó el modelo de gestión *Agente-Principal*, éstas terminaron debilitándose, perdiendo importancia y liderazgo en las políticas macroeconómicas, así como en la formulación de planes y programas ajustados a las necesidades reales de la población. Por tanto las agencias del Estado fueron convirtiéndose en instrumentos con muy poca capacidad para ser eficientes y eficaces en su respuesta a las demandas del sector.

El tamaño del Estado, los altos niveles de centralización y la falta de participación de los productores en las decisiones directamente relacionadas con sus intereses, permitió que los planes, programas y proyectos fueran formulados, sin tomar en consideración las diferencias socioculturales de los mismos productores rurales, lo que no permitía que los objetivos establecidos se cumplieran por lo menos parcialmente, generando por ende escepticismo en la población ante la poca efectividad de las acciones y lo excesivo del gasto público.

Esta crisis del modelo de gestión pública puso en evidencia la incapacidad del Estado en cuanto a su efectividad como agente de crecimiento y desarrollo lo que

¹³³ Martínez Nogueira, Roberto. 1997. Una Nueva Institucionalidad para una Nueva Agricultura. *Revista Nacional de Agricultura* Nos. 918 - 919.

¹³⁴ Martínez Nogueira, Roberto. 1997. *Op. cit.*

obligó a pensar en promover acciones de carácter descentralizador de algunas de sus responsabilidades, buscando con ello dinamizar los diversos sectores de la economía y la sociedad local.

De hecho, en 1990, con el modelo de desarrollo que impulsa la apertura y la eficiencia económica, y que busca privatizar aquellas actividades o servicios donde el sector privado puede participar con mejores niveles de eficiencia y competitividad y de esta manera complementar la acción del Estado, surge la necesidad de modernizar el modelo de gestión del Estado.

Con el desarrollo de la apertura, se inicia el ajuste macroeconómico a fin de reducir y eliminar los desequilibrios monetarios, fiscales y comerciales. Asimismo se implementan medidas de reforma estructural como la liberalización de los mercados, lo cual generó cambios en la economía y en la sociedad. En este sentido se opta también por la reducción del tamaño del Estado debido al abandono de funciones asociadas al modelo intervencionista. Como promotor de la privatización y de la transferencia de servicios a niveles subordinados del gobierno, se elimina subsidios como parte de las reformas en el marco normativo.

El nuevo modelo de desarrollo requiere por tanto de una nueva estructura de agencias, en la cual se deben considerar la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, las políticas públicas y el papel de los mercados, el modelo de gestión pública, así como el comportamiento de los actores sociales que intervienen en los diversos procesos de la economía nacional.

En este sentido se tomó en cuenta la puesta en marcha de un nuevo modelo, en el que los mercados desempeñen un papel muy importante en el desarrollo de la economía y el bienestar de la sociedad. Desempeñándose el Estado de manera eficaz y efectiva en sus funciones, se convertiría en un dinamizador y orientador y actuaría con oportunidad y eficacia en las diversas tareas que debía asumir.

Por consiguiente la nueva institucionalidad no sólo requiere reformas del Estado, sino también de la participación de la sociedad civil en las diversas estructuras de representación en las instancias o mecanismos de decisión sobre aspectos de interés colectivo como el desarrollo regional sostenido y en general todo aquello que tienda a mejorar las condiciones de vida de la sociedad rural.

Las agencias del Estado del sector agropecuario y la apertura

Con el nuevo modelo de desarrollo, se dieron las condiciones para un reajuste en el sector público. Ello conllevó una concepción distinta de las funciones del Estado en el contexto económico. En palabras del presidente de la República "no tenía sentido insistir en un Estado interventor, que cumplía a medias con su misión de procurar bienestar a sus ciudadanos, por estar donde no era necesario, donde no le correspondía estar". Este cambio dio origen al desmonte de entidades públicas, supresión de funciones, reestructuraciones y liquidación de personal, así como a la privatización de empresas.

En este contexto es importante señalar las reformas institucionales de que fueron objeto las agencias del sector agropecuario.

En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la expedición de la Ley 101 de 1993, se pretendió adecuarlo al proceso de descentralización política. No obstante estas reformas, el informe de Contraloría General de la Nación de 1997 señala¹³⁵, que a pesar de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene establecida una estructura de planificación general del sector agropecuario y pesquero a nivel nacional, regional, departamental y municipal, en la realidad no llena las expectativas del sector rural, por la carencia de canales efectivos de comunicación, falta de coordinación, acompañamiento y control por parte del Ministerio hacia los diferentes niveles que la componen, lo que hace que en muchas ocasiones no alcance a llegar al beneficiario final, a nivel municipal.

La estructura orgánica del Ministerio carece de instancias de coordinación con las entidades adscritas y vinculadas, lo cual ha hecho que esta responsabilidad se le asigne a asesores o dependencias que de manera ocasional las asumen. "No se encuentran en el Ministerio equipos de interlocución técnicamente calificados y estables, para desarrollar y discutir propuestas de programas y proyectos. El seguimiento a las entidades en la práctica se ha venido reduciendo al seguimiento financiero y presupuestal¹³⁶.

Se ignora que a lo largo de las últimas décadas la principal función del Ministerio, ha sido administrar las demandas por "rentas" de los gremios. Es decir es el Estado atendiendo las demandas de intervención en el mercado por parte de los gremios con más capacidad de negociación. Protección y subsidios son la principal demanda. Es una conducta de buscadores de renta, que no va a cambiar en tanto no se den transformaciones institucionales lo suficientemente radicales, para que les obligue a aceptar la competencia del mercado abierto.

Esa forma de influencia de su historia reciente, no puede eliminarse con estructuras normativas que ignore la elección racional de los administradores del Ministerio. Necesariamente éstas deben tomar en cuenta la historia y la racionalidad del contexto económico y político en el que se desenvuelve el Ministerio.

Así al Incora se le concentró en su objeto social principal cual es la redistribución de la propiedad rural. Con la expedición de la nueva Ley de Reforma Agraria que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Campesino, da mayor participación de los beneficiarios en la selección de los predios y negociación directa y voluntaria de la tierra y otorgamiento de un subsidio equivalente al 70% de la unidad agrícola familiar - UAF. Esto ocasiona grandes reformas al interior de esta agencia.

La creación del Sistema Nacional de Cofinanciación como instrumento financiero de carácter estatal de nivel nacional para apoyar con recursos no reembolsables el desarrollo de los departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas,

¹³⁵ Contraloría General de la Nación 1997. Informe de auditoría, organización y de gestión.

¹³⁶ Coeci Ltda. 1997. Estudio sobre la gestión institucional del sector agrícola colombiano.

del cual el Fondo DRI entra a formar parte, da origen a una restructuración de esta agencia, convirtiéndola en Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI.

De igual manera a la Caja Agraria se le da una mayor especialización en sus funciones bancarias, el saneamiento de sus pasivos prestacionales, supresión de actividades no relacionadas con su objeto. Asimismo se da mayor autonomía financiera, bancaria y administrativa a sus oficinas regionales.

Logros recientes de los Programas de Desarrollo Rural

La Reforma Agraria

La Reforma Agraria en su época más reciente, ha estado regulada por las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968, 30 de 1988 y la Ley 160 de 1994. Esta última constituye el marco legal del programa de Reforma Agraria actual y mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.

Todas estas leyes las ha caracterizado la pobre eficiencia del gasto público. Financiadas enteramente con recursos del gobierno central, en este sentido no era de esperarse una alta calidad del gasto. Por otro lado, el modelo de gestión pública usado, no ha dejado ningún espacio al escogimiento público local. Ha sido evidente que las regiones de reforma agraria han sido regiones caracterizadas por sistemas políticos de carácter clientelista autoritario, con muy poco espacio para la organización y la participación democráticas. Salvo el espacio creado por el gobierno de Lleras Restrepo para la organización campesina, no ha existido comunicación entre el ofertante del bien público y el consumidor.

Se ha dado fundamentalmente un modelo de gestión pública *Agente-Principal*, que ha sido caracterizado por todos los problemas de información imperfecta, carencia de incentivos, y abrumadora ineficiencia en el funcionamiento de las sanciones para los casos de corrupción u otras faltas. En el caso del Incora, caracterizada como todas las agencias públicas como parte del botín político, estas fallas en la gestión pública han sido excusadas por dicho carácter.

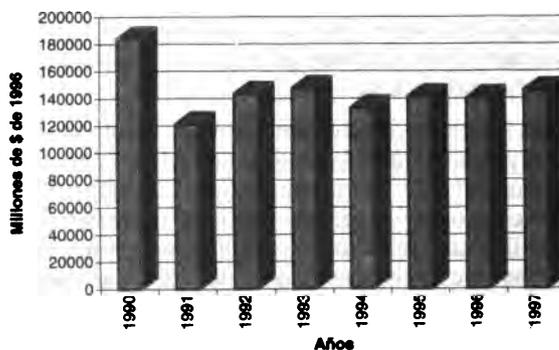
Así es como el Programa de Reforma Agraria en el período 1990-1997 ha obtenido apropiaciones presupuestales de alrededor de 1.15 billones de pesos constantes de 1996. De éstos cerca del 95% correspondieron a la función redistributiva de la propiedad rural, beneficiando en este período con dotación de tierras a 37.154 familias campesinas. Esto significa un promedio de 31 millones de pesos de 1996 por familia beneficiada, cifra realmente excesiva para una unidad agrícola familiar. En el cuadro y gráfico siguiente se puede apreciar la tendencia de la apropiación presupuestal en este período, lo mismo que las familias beneficiadas.

Tabla 10
REFORMA AGRARIA Y APROPIACIÓN PRESUPUESTAL Y FAMILIAS
BENEFICIADAS 1990 - 1997
 Pesos constantes de 1996

AÑO	Apropiación presupuestal (Millones \$)	Familias beneficiadas con tierra	Costo por familia (Millones \$)
1990	183.884	5.112	36.0
1991	121.124	3.311	36.6
1992	143.377	6.054	23.7
1993	147.510	4.574	32.2
1994	132.848	5.364	24.8
1995	141.106	4.161	33.9
1996	139.998	3.578	39.1
1997	145.893	5.000	29.2
TOTAL	1.155.730	37.154	31.1

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 1997.

Gráfico 1
REFORMA AGRARIA. APROPIACIÓN PRESUPUESTAL Y FAMILIAS
BENEFICIADAS 1990 - 1997



Los altos costos del Programa de Reforma Agraria parecen obedecer a los elevados costos de funcionamiento. A manera de ejemplo y de acuerdo con cifras de la Ley de Presupuesto, el costo asignado a este rubro para el año de 1996 fue el 21% de la apropiación el cual sigue siendo excesivo, no obstante la reducción de sus plantas de personal que se han venido dando a través de las diversas reestructuraciones de la entidad.

Es claro que esta agencia pública no está regida por una ley de contrato en la que se establezcan los agentes, los compromisos, las fallas, las penalidades por faltas a ese contrato, las reglas de juego, con el fin de definir derechos de propiedad de los recursos y reducir a un mínimo los costos de transacción que conlleva la reforma agraria.

Las fallas en la especificación en esta ley de contrato se observan en las irregularidades que se han venido denunciando respecto de las grandes diferencias que existen entre los avalúos comerciales realizados por Agrocrédito (entidad contratada por la Caja Agraria con más de 40 años de experiencia) y las mismas negociaciones. Sobre este particular conviene anotar la denuncia hecha por el representante de la ANUC en el diario *El Tiempo*, en el sentido de que las diferencias son muy grandes, llegando hasta un 300% en el caso de una finca en el Tolima. Igualmente manifiesta que hay quejas sobre este particular de los departamentos del Meta, Córdoba, Sucre y Cundinamarca¹³⁷.

Todo parece indicar que como consecuencia de las denuncias realizadas sobre diferencia de precios en los últimos meses del presente año, se han venido presentando algunas polémicas entre el Incora y la Caja Agraria, entidad que como se sabe, financia el 30% del valor de la Unidad Agrícola Familiar a los campesinos. Este hecho está retrasando la aprobación de estos créditos.

Existen igualmente algunas denuncias presentadas a la Procuraduría General, en el sentido de que los desplazados tendrán que pagar fincas con sobreprecios hasta de un 300%. La Defensoría del Pueblo en el departamento del Tolima, por su parte, denunció al Incora por haber comprado un predio en plena zona de riesgo.

Esta preocupación de la sociedad por los posibles hechos de corrupción en el manejo de esta agencia, tienen que ver con las fallas en el modelo de gestión, así como con fallas protuberantes en la definición del contrato y los derechos de propiedad que deben seguir los *Agentes* que manejan dicha agencia. Entre los factores determinantes de esta ineficiencia de la gestión pública del Incora, se encuentran los de: a) no afectación del nivel de financiamiento aunque los resultados sean negativos. Ante la incapacidad política de afectar tanto el monto como el uso de los recursos, no existe preocupación por una adecuada gestión; b) incapacidad del modelo de gestión *Agente - Principal* para generar ventajas, debido a la influencia de la estructura política local que lleva a que ninguno de los dos esté llamado a rendir cuentas; c) con una ley que garantiza el financiamiento ¿cómo esperar que el *Principal* le exija al *Agente* el cumplimiento del contrato?

¹³⁷ Diario *El Tiempo* 27 de mayo de 1998.

La nueva ley de contrato del Incora deberá *poner especial cuidado en rediseñar el origen del financiamiento*; deberá estar fundamentada en una mayor participación de la sociedad civil en el proceso, lo que obliga a crear condiciones propicias para estimular la organización de la población rural, las cuales podrán realizar una mayor fiscalización en el manejo de los recursos del programa; el modelo de gestión pública deberá especificar claramente incentivos y sanciones, y crear el sistema legal adecuado para asegurar su cumplimiento.

Programa de adecuación de tierras

El Gobierno Nacional en el período comprendido entre 1991 y 1997 destinó a precios constantes de 1996 \$ 788.048 millones para adecuación de tierras, o sea 23.411 hectáreas para proyectos de pequeña irrigación, meta realmente baja, por cuanto de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo actual se estableció una meta de 40.000 hectáreas en pequeña irrigación y la iniciación de las obras de construcción en proyectos de mediana y gran irrigación para otras 110.000 hectáreas. En el cuadro y gráfico siguiente se puede apreciar el comportamiento de la apropiación presupuestal en el período mencionado.

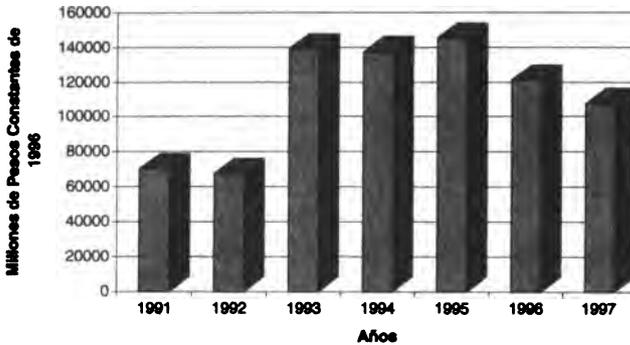
De la inversión realizada, así como las hectáreas adecuadas, se puede deducir que adecuar con riego una hectárea de tierra ha costado \$ 33.7 millones (precios constantes de 1996), lo cual supera considerablemente el costo promedio de los proyectos individuales de irrigación realizados por los particulares.

Tabla 11
ADECUACIÓN DE TIERRAS. APROPIACIÓN PRESUPUESTAL Y
HECTÁREAS ADECUADAS
1991- 1997
Pesos constantes de 1996

Año	Apropiación presupuestal (Millones \$)	Hectáreas adecuadas	Costo por hectárea (Millones \$)
1991	70.367	4.057	17.3
1992	67.504	2.667	25.3
1993	139.127	2.618	53.1
1994	137.285	3.360	40.9
1995	145.308	1.798	80.8
1996	121.141	3.125	38.8
1997	107.316	5.786	18.5
TOTAL	788.048	23.411	33.7

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 1997.

Gráfico 2
ADECUACIÓN DE TIERRAS. APROPIACIÓN PRESUPUESTAL. HECTÁREAS
ADECUADAS 1991-1997



El alto costo promedio de adecuación por hectárea parece indicar que gran parte de los recursos han sido destinados a estudios de preinversión de nuevos proyectos y actualización de los estudios y diseño de proyectos ya formulados. De igual forma se han destinado recursos para el fortalecimiento institucional.

Vale anotar asimismo que en los años 1993, 1994 y 1995 de acuerdo con la Ley de Presupuesto los gastos de funcionamiento del INAT representaron más del 30% de la apropiación, en tanto que en el año de 1996, éste fue de solamente un 10.6%, lo que significa una reducción importante, sin embargo el costo promedio por hectárea en este mismo año fue de \$ 38.8 millones, el cual es bastante considerable.

Programa de cofinanciación para la inversión rural

Para el Programa de cofinanciación la inversión rural, en el período comprendido entre 1991 y 1997, la Nación apropió recursos por valor de 938.379 millones de pesos constantes de 1996, para cofinanciar proyectos de inversión rural. Esta cifra incluye hasta el año de 1995, recursos para programas de vivienda, los cuales eran ejecutados a través del Fondo DRI. A partir del año de 1996 los recursos de vivienda se apropian en la Caja Agraria.

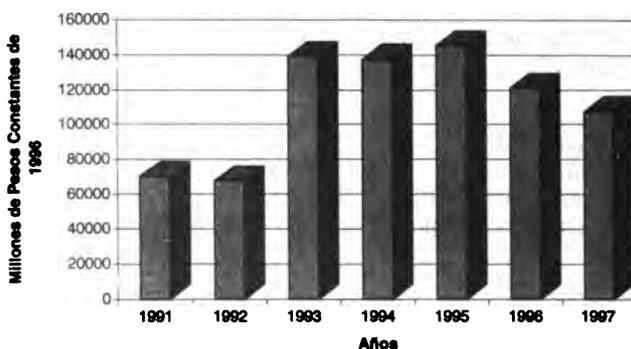
Los convenios de cofinanciación del Fondo DRI en el período 1991-1997 ascendieron a 19.289 y una inversión total de 626.707 millones de pesos constantes de 1996, lo que significa un promedio por convenio de \$ 32.5 millones. En el cuadro y gráfico siguientes se expresa la apropiación presupuestal en cada uno de los años del período, al igual que el número de convenios cofinanciados.

Tabla 12
FONDO DRI. APORTES A PROYECTOS DE COFINANCIACIÓN
 Pesos constantes de 1996

Año	Aportes convenios (Millones \$)	No. de convenios	Promedio por convenio (Millones \$)
1991	47.630	1.452	32.8
1992	51.244	1.445	35.5
1993	66.068	1.935	34.1
1994	92.386	2.979	31.0
1995	131.742	3.826	34.4
1996	114.341	3.652	28.5
1997	123.296	4.000	30.8
TOTAL	626.707	19.289	32.5

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 1997.

Gráfico 3
FONDO DRI. APORTES A PROYECTOS DE COFINANCIACIÓN



De estas cifras se puede deducir que la tendencia de la cofinanciación de los convenios a través del Fondo DRI, ha sido creciente a excepción del año 1996, el cual coincide con el traslado de los recursos para vivienda a la Caja Agraria. También resalta la gran atomización de los recursos, 19.289 convenios, lo que hace pensar el poco alcance de los proyectos cofinanciados y por ende el bajo impacto de los mismos en el ámbito regional y nacional.

Sin embargo con base en la evaluación realizada al PDIC¹³⁸, dentro del proceso descentralizador éste ha sido de los programas estatales con mayor impacto en el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal. Los instrumentos, componentes

¹³⁸ Vargas del Valle, Ricardo. 1997. Segunda parte. Propuesta para la Fase IV del Programa Nacional de Cofinanciación para el Desarrollo Rural en Colombia 1997-2000. Bogotá.

y focalización fueron pertinentes, aun cuando los relacionados con la programación de recursos por demanda y la planificación con participación de la comunidad no lograron sus objetivos. En el nuevo proceso político local y regional que se originó con la descentralización, surgieron nuevos actores en el proceso de toma de decisiones, lo que ocasionó dificultad para que la comunidad beneficiaria participara, pero de todas maneras los niveles de participación de las comunidades fueron satisfactorios.

En cuanto a la eficacia del programa, este mismo estudio señala que aun es muy temprano evaluar la estrategia. Sin embargo pareciera que los logros obtenidos no cambian de manera significativa las estructuras que están determinando el atraso de estas sociedades. Para lograr que los proyectos contribuyan eficazmente a mejorar la competitividad, la sostenibilidad y la equidad de estas sociedades, habría necesidad de replantear las estrategias.

Es conveniente señalar que el Fondo DRI logró ejecutar con el PDIC muchos más recursos de los inicialmente previstos y mantener el liderazgo tanto en el sector agropecuario como en el Sistema Nacional de Cofinanciación, como entidad líder de los procesos de cofinanciación de desarrollo rural a nivel regional. Sin embargo la implementación del Decreto 2132 de 1992, la inclusión de programas presidenciales como el Plante y Plan Pacífico y los proyectos de destinación específica, afectaron de alguna manera la eficiencia.

Sobre los proyectos de destinación específica es preciso resaltar de acuerdo con el presupuesto de inversión consolidado de proyectos imputados por departamento en el año de 1997 para el Fondo DRI éste fue a precios corrientes de \$ 96.996.9 millones de los cuales \$43.628.6 millones, equivalente al 45%, correspondieron al rubro de asignación específica y en el año de 1998 el presupuesto de inversión que es de \$ 94.492.6, \$ 39.991.7 millones o sea el 42% son de destinación específica.

El caso de los recursos de destinación específica no sólo tergiversa totalmente el modelo de gestión pública, sino que ha cambiado de hecho la naturaleza de esta agencia. Éste representa el caso de *Agentes* –los políticos, entrando a coadministrar la utilización de los recursos del Estado, a coadministrar el manejo del Estado, algo totalmente fuera de sus prerrogativas que son las de hacer leyes. Se han convertido de hecho en *Agentes* que no tienen un contrato con el *Principal*, por lo cual no se les puede demandar su cumplimiento. No rinden cuentas a nadie, no hay definición de derechos de propiedad definidos, y de esta manera la eficiencia se convierte en un criterio sin relevancia, lo mismo que la transparencia del uso de los recursos.

Es una práctica que desvirtúa totalmente los principios de funcionamiento del Estado, y se convierte en un ejemplo más de la apropiación privada del Estado por parte de los agentes políticos para usar de manera discrecional sus recursos. Apropiación privada y discrecionalidad, por tanto, son figuras que entran totalmente la posibilidad de eficiencia en los modelos de gestión pública.

PROPUESTAS

La posibilidad de establecer en el campo colombiano un orden social democrático, con la capacidad necesaria para la resolución pacífica de los conflictos, va a depender, de manera importante, de la forma como la sociedad redefine los derechos del acceso a la propiedad y la tenencia de la tierra.

Dada la compleja trama de interrelaciones entre la región y la Nación, una reforma exitosa de los derechos de propiedad en las sociedades agrarias del país, conlleva un cambio tanto del papel del Estado, como de la democratización de la organización de la vida política, y del orden social y económico. Y especialmente de la fragmentación regional y de clases, que hoy en día estimulan los conflictos que se dan alrededor de los derechos de propiedad de la tierra. Para alcanzar esto, la reforma debe dar a los derechos de propiedad el carácter de legitimidad que nunca han tenido, especialmente a la gran propiedad, y construir el entorno institucional adecuado para crear las condiciones de confianza, y de derechos de propiedad seguros, estables y transparentes.

Ello implica comenzar por cambiar la base de la racionalidad económica implícita que hace atractiva la propiedad de la tierra en Colombia, es decir su uso especulativo. En este sentido, como ya se presentó, ello tiene que ver con el hecho de que en Colombia el valor presente de la tierra supera el valor del flujo de sus rendimientos. Toda vez que esta inversión protege el valor de sus dueños durante los períodos de inflación, y la demanda es permanente, el valor casi siempre tiende a incrementarse. Es una valorización que se convierte en argumento más importante que la producción misma.

Esta es la renta real, que además de sus implicaciones políticas y sociales, ha hecho atractiva la inversión en tierra, y estimulado el conflicto reciente por su apropiación entre narcotraficantes y otros grupos sociales de la sociedad ilegal de un lado, y latifundio y campesinos, de otro. Pero no hay que confundirse con el hecho de que los derechos de propiedad en las zonas de conflicto tiendan a ser menores. De ello no se puede concluir que el valor de este recurso sea menor, como sería el caso con cualquier bien que presente esta limitación. De hecho el atractivo de la propiedad y que estimula el conflicto es la *renta potencial*, la cual estimula la demanda y la misma lucha. Es por ello que en estas regiones el precio por la tierra no se desploma, aun en medio de condiciones de conflicto intenso.

En este sentido, sería necesario gravar a los propietarios de tierras en función del uso y tamaño de la propiedad. Es decir establecer un impuesto predial progresivo según tamaño y uso especulativo, y regresivo según el uso productivo de la propiedad. Este tipo de intervención podría inducir a los grandes propietarios a dar un uso adecuado al suelo. Conservarlo como reserva de valor con un nivel de impuesto predial alto, sencillamente eliminaría ese atractivo.

De introducirse la reforma al impuesto predial, se esperaría que dados unos menores rendimientos de la propiedad de la tierra, la demanda y el precio disminuirán, respecto del momento en que no existía tributación. Podría decirse que en la medida en que los precios caigan, las expectativas de ganancia especulativa por la propiedad de la tierra disminuirán.

Así las cosas, para los propietarios de tierras que opten por mantener la tierra sin explotación agropecuaria alguna, un predial progresivo le desestimulará en su objetivo especulativo. Otros propietarios de tierras podrían decidirse por arrendar sus propiedades. Es posible que la mayor oferta de tierra disminuya el precio de arrendamiento. De cualquier manera, será necesario establecer un tope a este canon de arrendamiento, tomando como base el valor de la producción, con el fin de evitar que éste supere un porcentaje determinado.

Una reforma para el recaudo efectivo del tributo por concepto del impuesto predial, también sería necesaria para disminuir la especulación con la propiedad. Ello requiere que la reforma que se establezca, sea realizada eficientemente y con equidad.

Una buena gestión administrativa para su recaudo les permite a los municipios contar con mayores recursos para contribuir al desarrollo económico y social tanto del sector urbano como rural¹³⁹. Por ello, uno de los objetivos que ha planteado la descentralización ha sido alcanzar la autonomía municipal por la vía del incremento de las rentas propias.

En este sentido se ha diseñado una propuesta, la cual busca contribuir a la transparencia del mercado de tierras, en términos de una mayor dinámica y efectividad de las transacciones de compra -venta de las propiedades rurales, garantizar los derechos de propiedad, menores costos de transacción. Igualmente esta propuesta está orientada a contribuir a que los municipios perciban mayores rentas mediante una aplicación equitativa de tributos a los poseedores de propiedades rurales cuyo destino permita realizar inversiones en el sector, contribuyendo con ello a atender las necesidades de los pobladores del campo.

Esto conlleva necesariamente la modernización de las agencias del Estado que tienen a su cargo dichas responsabilidades, en términos de mejoramiento de la tecnología, procedimientos y niveles de capacitación de los responsables de dichas actividades, es decir la búsqueda de la excelencia en la prestación de los diversos servicios.

Finalmente es importante señalar que una reforma en la tributación requiere de un sistema de catastro actualizado y muy eficiente que realice el análisis sobre el uso del suelo de las propiedades, cuyo sistema por el procedimiento de zonas homogéneas físicas actualmente utilizado no es el más equitativo, como se explicará más adelante. Igualmente el municipio deberá contar con una estructura administrativa moderna acorde con la dinámica que exige la reforma al tributo de la tierra, mejorando de esta manera su recaudo y por ende los ingresos de los municipios.

¹³⁹ La Ley 44 de 1990 modificó en forma sustancial la estructura del tributo y es la que lo regula en la actualidad. Fusionó en un solo impuesto denominado Predial Unificado los antiguos tributos del predial (parques, arborización, estratificación y sobretasa de levantamiento catastral). Estableció un nuevo intervalo para la fijación de las tarifas entre el 1 y el 16 por mil. En caso de los llamados lotes de engorde se fijó un límite del 33 por mil y abrió la posibilidad de que los municipios adopten la liquidación privada del impuesto mediante el autoavalúo, como mecanismo para la determinación de la base gravable.

Propuesta

Es necesario adelantar una reforma del sistema legal para el recaudo del impuesto predial en cada municipio, tomando en consideración que la relación beneficio/costo sea positiva, es decir que exista una compensación entre los costos administrativos, sociales y políticos, que debe enfrentar el municipio, frente a un eventual crecimiento de sus ingresos corrientes por concepto de recaudo del impuesto predial.

Es importante reconocer que aun cuando las tarifas por concepto de impuesto predial, son susceptibles de ser aumentadas, es necesario considerar la situación del sector rural, sus condiciones económicas y sociales y la poca inversión en las zonas rurales, factores determinantes para pensar en un reajuste. Por consiguiente la aplicación de una reforma al tributo debe estar enmarcada en términos de equidad para la sociedad rural.

En este contexto para tomar una decisión sobre una reforma en el tributo, sería necesario considerar las siguientes acciones:

- Adoptar tarifas progresivas del impuesto predial según el tamaño y regresivas según el uso productivo que se esté dando al predio, para lo cual será necesario contar con un sistema de información actualizado y expedido por parte del IGAC.
- Promover la realización de autoavalúos de las propiedades rurales, en aquellos lugares donde por diversas razones no ha sido posible realizar la formación catastral de los predios por parte del IGAC.
- Constituir fiducias para el manejo del recaudo por concepto del impuesto predial rural, con el propósito de garantizar el destino específico de los recursos para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del campo.
- Los municipios deberán apoyarse en una estructura administrativa moderna que les permita dinamizar el recaudo del tributo.
- Establecer, por parte del gobierno central, un sistema de incentivos a los municipios que les recompense la mayor eficiencia por recaudo del impuesto predial.

La plusvalía

Vale destacar que uno de los instrumentos novedosos y que fue considerado en la Constitución de 1991, lo constituye la plusvalía, definida en el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 como “de conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y al fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital. Los Concejos municipales y distritales establecerán mediante Acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en los respectivos territorios”.

En el Plan de Ordenamiento Territorial - POT se delimitará las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas, para determinar el efecto de la plusvalía, la cual se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

Se establece el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

Se determina el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística. Por consiguiente el efecto total de la plusvalía para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía. Son hechos generadores de plusvalía, los siguientes:

- La incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como urbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

Propuesta

- De acuerdo con lo expresado anteriormente el Estado a través del municipio puede apropiarse de parte de la plusvalía, generada en virtud a la realización de los Planes de Ordenamiento Territorial, cuya participación será establecida por los Concejos municipales por iniciativa del alcalde, la cual, según la Ley 388 ésta podrá oscilar entre un 30% y un 50%, del mayor valor generado. Esto permitirá al municipio contar con rentas adicionales para atender y desarrollar programas y proyectos tendientes a mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural. La aplicación de esta norma es uno de los retos que plantea la Ley de Ordenamiento Territorial.
- Por consiguiente y ante la inminente generación de recursos para el municipio se hace prioritario que el Gobierno Nacional dinamice la reglamentación de los conceptos urbanísticos de cambio de uso, aprovechamiento del suelo e índices de ocupación y de construcción, con el propósito de que todos los municipios según la metodología establecida formule sus Planes de Ordenamiento Territorial en el menor tiempo posible y antes del plazo establecido por la Ley, es decir enero de 1999.

Valorización

En un futuro no muy lejano, parte de la tierra rural, la de mejor acceso, disponibilidad de aguas, mejor calidad y características paisajistas, mayor protección del Estado, será objeto de una gran demanda para la construcción de clubes privados, parques de recreación, canchas de golf, condominios, etc. Seguramente éstas serán las tierras más cruzadas y de mayor disponibilidad de vías alternas, puentes, autopistas y se encontrarán en regiones con una muy adecuada disponibilidad de infraestructura de servicios como electrificación, telefonía, agua, acueductos, alcantarillado, etc.

Los niveles de valorización que es posible esperar van a ser considerables. Sin embargo, de no definirse claramente los derechos de propiedad de esta valorización, y de no establecerse el entorno institucional adecuado para hacer valer esos derechos de propiedad, los niveles de conflicto en la sociedad colombiana van a poner en serio peligro cualquier logro de la paz. Un logro eventual de la paz permitirá una mayor seguridad para la inversión, derechos de propiedad sin influencia política y una gestión mayor y más eficiente de los costos de transacción. Pero debe establecerse claramente la propiedad entre la sociedad y el Estado, de esa valorización.

El Ministerio de Transporte presentó a la Cámara de Representantes un proyecto de ley por medio del cual se expide el Estatuto Nacional de la Contribución de Valorización, radicado bajo el número 211 de marzo 31 de 1998, el cual tiene como fuente directa la Constitución Política de 1991, lo que en su artículo 317 establece que entidades distintas del municipio pueden establecer contribuciones de valorización. Como contribución tiene como referente constitucional adicional el artículo 338 respecto a la fijación de sus elementos.

La contribución de valorización tiene como finalidad propender por el desarrollo económico-social de cada uno de los niveles territoriales en los cuales sea decretada. El elemento que la distingue de las demás especies tributarias es su hecho gravable, es decir el beneficio económico que recibe un bien inmueble como consecuencia de un hecho externo, como es la ejecución de un proyecto de inversión pública.

Como se sabe la contribución de valorización no grava por vía general a todos los ciudadanos, sino a un segmento de los mismos que cumplen con un requisito esencial, es decir ser propietarios o poseedores de un bien inmueble que se beneficia, desde un punto de vista económico, por la realización de una determinada inversión pública en el área de influencia de localización de la propiedad.

La contribución de valorización a diferencia de las contribuciones parafiscales, no grava un sector económico determinado, sino un sector de asociados que tienen en común ser beneficiarios por la ejecución de un proyecto de inversión pública, independientemente del sector económico al que pertenezcan.

Es importante señalar además que a diferencia de la plusvalía, la contribución de valorización no se genera por una decisión de la administración, en virtud a la formulación y ejecución del plan de ordenamiento territorial, sino por la ejecución de un proyecto de inversión pública.

Manejo y uso de la contribución de valorización

La renta generada por la valorización no se destina a sufragar los gastos generales del Estado en los distintos niveles territoriales, sino a financiar la inversión que produce el beneficio sobre los inmuebles gravados. Este aspecto de la destinación es un elemento que existe desde los orígenes de la institución, es decir la Ley 125 de 1921.

La contribución de valorización tiene como base impositiva el costo del respectivo proyecto de inversión pública a financiarse con la contribución de valorización, dentro de los límites del beneficio que él produzca a los inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia.

El costo de la inversión estará determinado por la cuantificación de todas las erogaciones directas e indirectas requeridas para la ejecución de la inversión, incluidos, entre otros, los costos de estudios, diseños, indemnizaciones, adquisición de predios, manejo y conservación del medio ambiente, interventoría, administración y financiación. Adicionalmente podrá agregar hasta un 25% para gastos de distribución y recaudo de la contribución y hasta un 5% para los imprevistos.

La ley con respecto a la contribución de valorización propone que ésta sea distribuida mediante el empleo de factores obtenidos con base en la consideración individual de todos los factores físicos y sociales que puedan influir en el mayor valor de los predios, tales como localización, topografía, calidad del suelo, uso del proyecto, condiciones de distancia y acceso al proyecto, servicios, nivel socioeconómico de los contribuyentes, utilización potencial del inmueble, uso actual del suelo, zonas geoeconómicas, zonas geofísicas, capacidad de pago y niveles de endeudamiento, entre otros. Con base en el monto a distribuir, así como las áreas, se obtendrá un coeficiente de distribución, el cual será aplicado a la base impositiva, que como ya se mencionó, corresponde al costo del respectivo proyecto de inversión pública a financiarse con la contribución.

Propuesta

- Además del costo de la inversión, al momento de la venta del predio, el Estado debe ser el beneficiario de la valorización de dicho predio, alcanzada por encima de ese costo de inversión.
- Es necesario conservar el principio de igualdad, lo que significa que en el procedimiento que da origen a la contribución de valorización no exista ningún tipo de tratamiento discriminatorio hacia los sujetos objeto de la contribución.
- Se requiere contar con un sistema de información sistematizada y actualizada por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con el propósito de que las entidades competentes dispongan de información oportuna y confiable tanto para la distribución como el recaudo de la contribución de valorización.
- Se deben fortalecer los mecanismos relacionados con los controles fiscales externos sobre el manejo de los recursos, con el fin de proteger la destinación específica de los recaudos por concepto de contribución de valorización. Propender por la representación de los propietarios y poseedores en el proceso que implica la contribución de valorización, así como por la protección de los recursos públicos recaudados por este concepto, haciendo que los ciudadanos participen como veedores de dicho proceso, garantizando con ello su transparencia. (Se debe estudiar la viabilidad económica y social de que la contribución de valorización sea impuesta de acuerdo con el beneficio por el mayor valor que adquiere o han de adquirir los inmuebles respectivos, en virtud a la inversión pública realizada y no por costo de ejecución de las obras, lo que le permitirá aplicar los recursos al proyecto de inversión objeto de la misma, disponer de más recursos para financiar proyectos de carácter social y económico para la comunidad, localizada en el área de influencia, e igualmente aumentar el porcentaje dedicado al manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables).

Catastro

El tributo por concepto del impuesto predial se basa en el avalúo catastral que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, cuyo sistema ha tenido algunas modificaciones en los últimos años.

Hasta la década del ochenta, el IGAC realizó el avalúo predio a predio, y adelantó la medición de todo tipo de variables de suelo, geográficas, económicas y de comunicaciones, para concluir en lo que se llamaba identificación económica del predio.

Con la expedición de la Ley 14 de 1983 se dispuso una nueva modalidad para la realización de los avalúos catastrales, la denominada determinación de zonas homogéneas físicas, mediante las cuales se establecían las características similares por regiones: topografía, vías, destinación común, ubicación, relieve, pisos térmicos, presencia de agua, suelos, cercanía a centros urbanos, vías de acceso, uso del suelo y del mercado inmobiliario. La visita se realiza para identificar los linderos del predio, con el fin de establecer el área y las construcciones de cada predio.

En el primer caso, los altos costos frente al recaudo la convirtieron en una opción muy poco rentable. En cuanto al sistema de Zonas Homogéneas, si bien éste supera el inconveniente de los costos, no presenta un grado de equidad al valorar toda la zona sobre condiciones que no todos comparten y estratifica sin considerar la productividad de la tierra, ni los usos que se le dan.

Sin embargo, el mayor obstáculo ha sido la pereza fiscal, y la influencia que ha ejercido el sistema político local para impedir el logro de una mayor eficiencia del gobierno local en la recolección de este tributo. Como varios estudios lo han señalado, esta influencia se da con mayor frecuencia entre los municipios con mayor índice de ruralidad, y con mayor presencia de estructuras políticas marcadamente clientelistas y autoritarias.

Proyectos de ley sobre catastro

Actualmente se encuentran para aprobación dos proyectos de ley tendientes a descentralizar el Catastro. De una parte la Ley 163 de 1997 por medio del cual se faculta a los entes territoriales y a las áreas metropolitanas para el manejo del catastro en el territorio bajo su jurisdicción. De otra parte la Ley 103 de 1997 por la cual se reglamenta el Distrito Turístico, cultural e histórico de Santa Marta y se dictan otras disposiciones. Este último proyecto en su artículo 19 establece que el Distrito de Santa Marta organizará su catastro de forma autónoma y establecerá las tarifas ordinarias de los tributos distritales.

Ahora bien, los dos proyectos de ley están orientados a descentralizar el Catastro, sin embargo esta decisión podría presentar inconvenientes para su aplicación como son la falta de tecnología de los municipios para adelantar las formaciones catastrales, la cual como se sabe es costosa. Igualmente se presentaría la proliferación de métodos catastrales, inconveniente para efectos de comparabilidad y cuantificación real de la propiedad, gran movilidad del personal encargado de las formaciones catastrales por presiones políticas, lo que dificulta conservar la metodología y lo más grave manipulación de la información en virtud a la acción de los políticos y de los mismos amigos de las personas responsables del catastro en el municipio, lo cual incidiría en un menor recaudo del tributo por concepto del impuesto predial.

Estos y muchos otros serían los inconvenientes de descentralizar el catastro. Al respecto es conveniente señalar que en países como España, no obstante la gran autonomía de los entes territoriales ha logrado unificar el catastro, es decir no se ha descentralizado. A diferencia de Venezuela, donde el municipio es responsable del catastro, éste presenta deficiencias.

Así las cosas y dados los inconvenientes que conlleva la descentralización del catastro, es necesario considerar aspectos que mejoren y modernicen la formación catastral de las propiedades, es decir dotar a la entidad responsable, en este caso el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de tecnología adecuada para la prestación de un mejor servicio.

Registro de la tierra

El registro de la propiedad rural tiene como propósito fundamental inscribir las transacciones y dar legitimidad a estos derechos, o dar seguridad jurídica a sus propietarios, bien sea para que conserven la propiedad como reserva de valor o para dar un uso productivo a la tierra. En este caso el derecho de propiedad es de vital importancia para acceder a los recursos de crédito para adelantar sus explotaciones agropecuarias.

La falta de claridad en los derechos de propiedad, reduce la efectividad en el mercado de tierras, reduciendo el valor de la tierra e igualmente impidiendo el acceso a la banca comercial para acceder a los recursos de crédito para adelantar su actividad productiva.

Esta situación se presenta generalmente en los pequeños productores quienes por falta de recursos económicos no tienen la posibilidad de acceder a un título o registrar su propiedad, lo que propicia la informalidad de los mercados de tierras, con grandes repercusiones en los derechos de propiedad de los productores. En algunos casos, como es el caso de los pequeños, no los consideran importantes por cuanto el título como tal no les garantiza el acceso a las líneas de crédito disponibles en la banca comercial, incluso ni el acceso a las líneas especiales para pequeños productores como es el caso de las líneas de crédito de Finagro.

No obstante lo anterior, es importante señalar que la inseguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra de todas maneras disminuyen la efectividad del mercado e igualmente algunos estudios señalan que los precios de predios con derechos inseguros de propiedad, son menores que los de aquellos que cuentan con títulos formalmente registrados. La incertidumbre sobre la propiedad no estimula a los productores a realizar inversiones productivas de largo plazo, tales como cultivos permanentes, la misma inversión ganadera o inversiones intraprediales.

De acuerdo con lo planteado anteriormente sobre Catastro y Registro, se puede decir que existen grandes deficiencias en el funcionamiento de las agencias responsables de esta actividad. De una parte la información catastral no es completa ni actualizada, los métodos para la formación catastral es poco moderna y muy lentos los procesos. De igual manera el Registro Público se lleva a efecto también con metodologías atrasadas y con costos de transacción muy altos, estando fuera del alcance de los propietarios, especialmente los pequeños.

De otra parte no existe una articulación en la información que maneja Catastro y Registro, lo que puede facilitar la venta de un predio varias veces. No hay integración entre la información consignada en el Registro y la del Catastro, por falta de metodologías de las agencias responsables de cada sistema, lo que hace que esta situación aumente los costos de transacción e incida, como es obvio, en la transparencia de las transacciones de las tierras rurales. En este sentido el BID en la actualidad adelanta un proyecto, pero con énfasis en el sector urbano.

Teniendo en cuenta la normatividad existente, así como la necesidad de ser más eficientes en los servicios de catastro y registro de instrumentos públicos, es necesario adelantar acciones que conlleven a modernizar las agencias del Estado que tienen esta responsabilidad, lo cual contribuiría a garantizar un mercado de tierras transparente, igualmente proteger los derechos de propiedad.

Contar con sistemas modernos de Catastro y Registro, facilita además la formulación de ejecución de proyectos, por cuanto se dispone de información actualizada sobre la propiedad rural, así como las características físicas y uso de la tierra, permitiendo por ende la planeación en los niveles nacional, regional y local, así como el establecimiento de sistemas de tributación con mayores niveles de equidad, basados en los criterios técnicos de valoración de las propiedades rurales.

- Realizar un proceso de revisión de la metodología actual (establecida en 1984) para la Formación Catastral. Esta metodología deberá estar orientada a eliminar la falta de equidad que se presenta actualmente con el pago del impuesto predial en virtud al método de zonas homogéneas, actualmente en vigencia.
- Trasladar la información catastral existente a medios magnéticos, lo que permitirá dar mayor oportunidad de la información y por ende menores costos de transacción. Los sistemas actuales de información geográfica permiten un manejo rápido y eficiente, por cuanto las nuevas tecnologías han bajado los costos de almacenamiento y actualización de la información, permitiendo una mayor divulgación y utilización.
- Mejorar la escala de trabajo para el estudio de suelos, lo cual le da mayor precisión a la información, mejorando la formulación de los diferentes proyectos de adecuación de tierras, trabajando con una mayor certidumbre.
- Modernizar los sistemas de registro público, aplicando nuevas tecnologías de sistemas disponibles en el mercado internacional.
- Establecer un sistema que articule la información catastral y la de registro público de las transacciones, lo cual contribuirá a proteger los derechos de propiedad.

Reforma de las agencias del sector agropecuario. La segunda generación

La adopción de una nueva estructura de instituciones agencias debe fundamentarse en la transparencia de su accionar, en la simplificación de los procesos, evitar la dualidad de funciones, en la prestación de los servicios en las mejores condiciones de oportunidad, calidad y con los menores costos de transacción para la población del campo. Igualmente debe propender por la creación de una mayor confianza tanto en términos de la garantía de los derechos de propiedad, así como de la misma seguridad. Lo cual sin lugar a dudas

contribuirá a crear condiciones adecuadas para que los productores realicen sus inversiones en un clima de menor incertidumbre, lo que redundará no sólo en unos mejores ingresos, sino en el crecimiento de la economía regional y nacional.

Además, una nueva estructura de instituciones agencias del sector agropecuario debe estar fundamentada en una mayor descentralización no sólo política y administrativa, sino fiscal. Esto significa contar con mayores recursos financieros propios para programas y proyectos del sector rural, con el propósito de que las regiones, los departamentos y municipios entren a responder a la demanda de servicios de la población, sin que ello signifique volver al Estado benefactor o intervencionista.

El diseño de una nueva estructura de instituciones agencias del sector debe superar el concepto de la homogeneidad de los productores. Los servicios han venido siendo ofrecidos tomando en consideración las áreas geográficas y el tamaño de su propiedad, pero no se han considerado sus aptitudes empresariales, capacidad de articulación social y de organización y sus mismas expectativas. Es por esto que se hace necesario que la prestación de los servicios esté orientada pensando en la condiciones de heterogeneidad que presentan los productores. De ahí la conveniencia de que la prestación de los servicios sean cada día más descentralizados y obedezcan más a las demandas de los productores.

El desarrollo de la democracia participativa, mediante una mayor presencia de la sociedad civil en la decisiones que son de interés colectivo, asegura una mayor transparencia en la prestación de los servicios del Estado, siendo por tanto necesario para ello contar cada día con agencias más descentralizadas que faciliten la cercanía entre mercado y productor, logrando con ello mayor eficiencia y equidad en la asignación y distribución de los recursos del Estado.

Con base en lo anterior la propuesta de una nueva estructura de instituciones agencias del sector agropecuario está orientada por los siguientes principios y objetivos:

- 1) Un Fondo de Cofinanciación con capacidad de asignar recursos para programas específicos, será la principal fuente de financiación. Sin embargo, el acceso a estos recursos, así como su utilización se regirán por los siguientes principios:
 - a) No habrá recursos de asignación específica;
 - b) Habrá libre concurrencia, sin embargo, el Fondo establecerá prioridades entre los gobiernos locales para acceder a los recursos de los diferentes programas;
 - c) En todas las actividades que tengan que ver con el uso de los recursos del Fondo (estudios, contratos, interventorías, evaluaciones, etc.) la discrecionalidad del gobierno local estará reglamentada y supervisada. El objetivo es restringir esta discrecionalidad y dejar que las fuerzas del mercado actúen de forma más transparente;
 - d) Será fundamental que crezca la participación fiscal local en la financiación de los programas. Para ello se crearán incentivos al mayor esfuerzo fiscal de estos gobiernos.
- 2) El Modelo de Gestión para el gasto público social descentralizado, será el llamado *Principal-Agente*. La idea es la existencia de un contrato entre los dos para que el *Agente* cumpla una determinada tarea. Contrato que contendrá incentivos y sanciones claramente señalados, así como los mecanismos para hacerlos cumplir.

En el fondo se trata de establecer derechos de propiedad claramente definidos, con mecanismos que los hagan creíbles.

- a) Deberá establecerse una reglamentación que defina claramente los derechos de propiedad entre *Principal* y *Agente*;
 - b) Los recursos del Fondo no serán asimilados a transferencias de ley, de esta manera el *Principal* puede reclamar cumplimiento de contrato al *Agente*;
 - c) La evaluación negativa de la realización de un programa o proyecto puede afectar negativamente su financiación;
 - d) Las evaluaciones deben hacer más énfasis en los resultados que en los procesos¹⁴⁰;
- 3) Crear los espacios para una mayor participación de la población rural en la definición de las inversiones del sector.
 - 4) Tener una mayor capacidad de respuesta a las nuevas fuerzas sociales.
 - 5) Lograr una mayor participación del sector privado en la ejecución de programas de desarrollo rural.
 - 6) Reducción de los gastos de funcionamiento de las agencias a nivel central y por ende mayores recursos para inversión, así como autonomía regional para la ejecución de los programas.

Marco general

Las regiones o instancias de intermediación entre la Nación y los municipios pueden asumir la ejecución de programas de desarrollo rural. Lo que implicaría la conformación de agencias que asuman responsabilidades que han sido de exclusividad de la Nación hasta ahora.

Un argumento sobre la importancia del nivel intermedio en el ordenamiento institucional del Estado, es que su inexistencia generalmente produce unos niveles de mayor centralismo estatal, y de costos de ineficiencia derivados de la baja capacidad resolutoria de los organismos nacional con presencia regional¹⁴¹.

De acuerdo con las anteriores consideraciones se ha diseñado una propuesta de nueva institucionalidad del sector agropecuario, dando especial protagonismo a las instancias de intermediación entre la Nación y los municipios, es decir *las regiones*, tomando como principio básico la descentralización, lo cual sin lugar a dudas contribuirá a mejorar la eficiencia de la gestión del Estado en términos de un mejor aprovechamiento de los recursos para los programas de desarrollo rural.

Esta propuesta también busca una mayor participación de las comunidades beneficiarias en la orientación de la inversión, facilidad para el control y seguimiento de los entes ejecutores y reducción de los costos de funcionamiento de las agencias a nivel. Esta mayor participación debe darse en las diversas instancias creadas legalmente con tal

¹⁴⁰ Wiesner, Eduardo. 1996. "La eficiencia y la evaluación del gasto público en Colombia", en: DNP. 1996. *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Sinergia. Bogotá.

¹⁴¹ González, Édgar. et al. 1997. El nivel intermedio de gobierno en el orden institucional: situación en el ámbito latinoamericano, en: Cepal, GTZ. Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo. Santiago de Chile.

propósito, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural - CMDR, los cuales en este momento no tienen mayor incidencia en las decisiones sobre desarrollo rural, por cuanto en éstas predominan los *rent seekers* o políticos de turno de la región, que para nada contribuyen a mejorar las condiciones del campo.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con la actual Constitución Política seguirá, bajo la dirección del presidente de la República, formulando las políticas del sector agropecuario y desarrollando los instrumentos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en la leyes y demás normas complementarias relacionadas con sus responsabilidades.

La propuesta de instituciones agencias del sector agropecuario, obliga al Ministerio de Agricultura a reformar su estructura administrativa y determinar las funciones con el fin de dar respuesta a los requerimientos que la misma reforma significa. Teniendo en cuenta para ello la creación de mecanismos tendientes a corregir las deficiencias que tiene en lo relacionado con las instancias de coordinación con las agencias adscritas y vinculadas. Asimismo establecer instrumentos de seguimiento tanto de la ejecución física como financiera y presupuestal de los diferentes programas de desarrollo social e inversión rural.

Igualmente deberá fortalecer los mecanismos de planificación a mediano y largo plazo, con el propósito de contribuir a un desarrollo sostenido del sector, crear instrumentos que contribuyan a mejorar los niveles de articulación y coordinación con los demás sectores de la economía con responsabilidades en el desarrollo rural del país.

La propuesta de ajuste del Ministerio se basa en primer lugar en la creación de un Fondo que entre a cofinanciar las demandas de la población rural, en materia de reforma agraria, adecuación de tierras, apoyo a la producción, fortalecimiento institucional de los entes territoriales, organización y capacitación de los productores del campo.

La creación del Fondo significa la supresión de las funciones que venían cumpliendo a nivel centralizado entidades como el Incora, el INAT y el INPA. A nivel regional estas funciones estarán a cargo de unidades administrativas que se propone crear en cada región, es decir que la ejecución de los programas de desarrollo rural estará a cargo de las regiones, en estrecha coordinación con los municipios.

ICA

La presente propuesta considera que el ICA debe continuar como agencia adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual será responsable de la sanidad a nivel nacional. Ello significa responder por los aspectos sanitarios, de regulación y control de la producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera.

Sin embargo el ICA deberá reformar su estructura orgánica, tendiente a lograr una mayor descentralización de las funciones, de tal manera que respondan a las demandas del sector agropecuario en cuanto a sanidad se refiere. Asimismo debe diseñar y ejecutar

estrategias tendientes a desarrollar el Sistema Nacional de Protección Agropecuaria - Sinpa, con la participación de las entidades territoriales y alianzas estratégicas con el sector privado.

Fondo de Desarrollo Social y de Inversión Rural

Como agencia adscrita al Ministerio se propone la creación de un Fondo de Desarrollo Social y de Inversión Rural, el cual estará adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y tendrá como objetivo la financiación o cofinanciación, según el caso, de los factores de producción como tierra, capital y tecnología, proyectos de infraestructura de apoyo a la producción rural, programas de mejoramiento ambiental, programas de fortalecimiento institucional, organización y capacitación de la comunidad rural.

Con relación a este Fondo, es importante señalar que dada la experiencia en materia de cofinanciación, al igual que las instituciones agencias adoptadas en época reciente del Fondo DRI, se propone que ésta sea la agencia que asuma este nuevo rol o mejor que entre a asumir estas mayores responsabilidades. Se convertirá en el *Principal* dentro del modelo de gestión pública, con la capacidad de establecer el contrato, dar incentivos, supervisar y establecer sanciones.

Por tanto el Fondo DRI deberá adelantar las reformas necesarias a su estructura orgánica y funciones, de tal manera que le permita atender de manera efectiva las nuevas responsabilidades. En este sentido el Fondo entrará a financiar o cofinanciar, según el caso, las siguientes actividades:

- Ejecución de proyectos productivos integrales de carácter empresarial y de impacto regional y local, que vinculen la población rural y aseguren su acceso progresivo a los factores de producción.
- Otorgamiento de incentivos y compensaciones a los productores rurales para la adquisición y adecuación de tierras, infraestructura productiva, desarrollo tecnológico, comercialización y agroindustria.
- Programas de compra de tierra, compra de mejoras, adecuación de tierras, titulación de baldíos, titulación de tierras a comunidades negras y saneamiento de resguardos.
- Proyectos que permitan diversificar las fuentes de ingresos de la población rural, con el fin de contribuir a mejorar el nivel de vida de la población del campo.
- Programas de fortalecimiento institucional y de organización y capacitación de la población rural.
- Programas de acompañamiento y asistencia técnica a los proyectos agropecuarios de los productores del campo.

Nivel regional

A nivel regional se propone la creación de unidades administrativas adscritas al Fondo, denominadas "Corporaciones de Desarrollo Regional" y tendrán como objeto la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural en su jurisdicción, para lo cual asumirán responsabilidades y funciones que han venido cumpliendo tanto a nivel central como regional entidades como el Incora, el INAT y el INPA, lo mismo que las que vienen

desempeñando las Secretarías de Agricultura, las Urpas al igual que las Udeco. Esta última en lo referente a las zonas rurales.

La ejecución de los programas de desarrollo rural por parte de las corporaciones deberán tomar en consideración los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, de tal manera que éstos estén orientados a satisfacer la demanda de los productores del campo y no a una oferta de servicios como lo han venido haciendo las diversas agencias del sector agropecuario.

Su papel dentro del modelo de gestión pública es el de desempeñarse como Agente en relación con el Fondo de Cofinanciación, y de Principal en relación con los departamentos y municipios.

Las Corporaciones de Desarrollo Rural tendrán, dentro de su jurisdicción, las siguientes responsabilidades:

- Cofinanciar y supervisar programas de reforma agraria en lo relacionado con la compra o expropiación de tierras, compra de mejoras, definición de resguardos, titulación de baldíos, saneamiento de resguardos y titulación a comunidades negras.
- Cofinanciar y supervisar programas de adecuación de tierras por adjudicación directa y mediante alianzas estratégicas con particulares por el sistema de concesión.
- Otorgar incentivos, subsidios y compensaciones a los productores rurales para la adquisición y adecuación de tierras, infraestructura productiva, desarrollo tecnológico, comercialización y agroindustria.
- Promover y apoyar proyectos productivos y de comercialización a los productores del campo, tendientes al mejoramiento de los ingresos.
- Hacer seguimiento a la prestación de los servicios de asistencia técnica de las Umatas en los municipios de su jurisdicción.
- Coordinar sistemas de transferencia de tecnología y cofinanciar proyectos de investigación y transferencia de tecnología para el sector agropecuario, acordes con las necesidades y expectativas de los productores rurales.
- Diseñar y adelantar programas de fortalecimiento institucional de los municipios de su jurisdicción, con el propósito de contribuir a que éstos asuman cada día mayores responsabilidades en cuanto al desarrollo rural.
- Apoyar programas de organización, fortalecimiento y participación de las comunidades rurales.
- Coordinar con otras instancias departamentales la definición de programas y proyectos en las zonas rurales.

Las Corporaciones de Desarrollo Rural estarán financiadas con recursos de funcionamiento e inversión de los programas de desarrollo rural que han venido ejecutando los departamentos, recursos del Fondo de Desarrollo Social e Inversión Rural que se propone constituir, recursos de funcionamiento de las agencias regionales del sector agropecuario que se propone suprimir, transferencias del Gobierno Nacional, así como recursos provenientes del sector privado por el sistema de concesión para la construcción de infraestructura de apoyo a la producción.

Nivel municipal

Los municipios de manera coordinada con las Corporaciones Departamentales de Desarrollo Rural, participarán en la identificación, formulación y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo rural de su municipio, para lo cual cumplirán, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- Formular y ejecutar proyectos agropecuarios y de desarrollo rural en general, que apoyen la producción.
- Formular y ejecutar programas de reforma agraria.
- Formular y ejecutar proyectos de desarrollo rural con la participación del sector privado.
- Formular y ejecutar proyectos de mejoramiento ambiental.
- Ejecución de proyectos de fortalecimiento institucional para la ejecución de planes y programas de desarrollo rural.
- Ejecutar proyectos de fortalecimiento de participación comunitaria y en especial los Consejos Municipales de Desarrollo Rural CMDR.
- Participar en procesos de planificación de la investigación y transferencia de tecnología.
- Prestar asistencia técnica a los pequeños productores rurales a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica - Umatas.
- Desarrollar programas de sanidad vegetal y animal de su municipio, coordinadamente con el ICA.

La ejecución de los programas y proyectos de desarrollo rural de los municipios serán financiados con recursos de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo Rural, transferencias del Gobierno Nacional y recursos de los inversionistas privados.

ANEXO 1

EVOLUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON PRESENCIA GUERRILLERA SEGÚN ESTRUCTURAS Y TIPOS DE DESARROLLO. COLOMBIA 1985 - 1995

Estructura y tipo de desarrollo	1985		1995			
	# M/icipios	%	# M/icipios	%		
Rural atrasada						
Minifundio andino deprimido	26	13	83	42	111	56
Minifundio andino estable	18	13	45	31	76	53
Minifundio litoral Caribe	2	6	4	13	8	26
Latifundio ganadero y agrícola						
Litoral Caribe	9	8	40	37	63	59
Periferia rural marginal	6	15	12	31	19	49
Colonización						
Colonización de frontera	32	44	47	65	58	81
Colonización intermedia	36	62	51	88	54	93
Campesino medio						
Campesinado no cafetero	26	15	75	43	100	58
Campesinado cafetero	1	2	18	30	32	53
Agricultura comercial						
Con predominio de Pbl Rural	6	13	19	42	32	71
Con predominio de Pbl Urbano	8	25	14	44	18	56
Estructura urbana						
Ciudades secundarias	1	3	12	39	26	84
Ciudades centros de relevo	2	10	12	57	20	95
Ciudades centros regionales			5	100	5	100
Total Nacional	173	17	437	443	622	61

Fuente: Jesús A. Bejarano, Camilo Echandía, Rodolfo Escobedo, Enrique León. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Fonade, Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHN, *Curas y obispos*, Colonia, Tomo 13, 70-280.

Arrow

Balcázar, Álvaro. Agenda de Modernización Productiva. *Misión Rural*. Bogotá, 1997.

Baron, James y Michael Hannan. 1994. The Impact of Economics on Contemporary Sociology. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXII (Septiembre 1994) pp. 1.111 - 1.114

Barro, R. 1991. Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106.

Barzel, Yoram. 1989. *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge, Cambridge University Press.

Benham, Alexandra y Lee Benham. 1996. Property Rights in Transition Economics: A Commentary on What Economists Know. Trabajo preparado para el *National Research Council's Task Force on Economies in Transition*. Department of Economics. Washington University. St. Louis, Missouri.

Bejarano, Jesús. 1995. Economía política de la protección a la agricultura. IICA - Ministerio de Agricultura. *Proyecto de Análisis de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano*. Bogotá.

Bejarano, Jesús, Camilo Echandía, Rodolfo Escobedo, Enrique León. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*. Fonade. Universidad Externado de Colombia.

Bernal, Fernando. 1986. *Sociology of the Economic Life*. D. Phil Thesis. Pembroke College. Oxford University. Oxford.

———, et al. 1997. *La incidencia del catastro en las finanzas municipales y el mercado de tierras. Municipios de Reforma Agraria*. Bogotá.

———, 1997. *Colombia: descentralización rural, desempeño del gobierno local y sus determinantes*. IICA. Bogotá.

Bernal, Fernando, Eva I. Gómez. 1997. *Las mujeres desplazadas por la violencia: Montería*. IICA, DNP. Fondo de población en las Naciones Unidas.

Bernal, Fernando, Fernando Zarama, Elisa Montaña, Irma Baquero, Liliana Perdomo. 1998. *La incidencia del catastro en las finanzas municipales y el mercado de tierras. Municipios de Reforma Agraria*. Banco Mundial, Incora, IICA. Bogotá.

Binswanger, Hans y Klaus Deininger. 1996. *Towards a Political Economy of Agriculture and Agrarian Relations*. Washington.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, y Robert Vishny. 1995. *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: The MIT Press.

- Busnell, David. 1993. *Colombia, a Nation in Spite of Itself*. University of California Press. Berkeley, Los Ángeles.
- Campbell, John y Leon N. Lindberg. 1990. Property rights and the organization of economic activity by the state. *American Sociological Review* 55: 634-647.
- Carvalho, José. 1996. Private Development and Property Rights in Latin America. RBE. 50 (3): 351-77 Jul/Sep.
- CEGA. Misión Rural. 1998. Diagnóstico de la estructura productiva del sector agropecuario de Colombia. Bogotá.
- Ceinaser, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural . IICA. 1997. *Instrumentos, mecanismos e institucionalidad para la comercialización de productos agrícolas en Colombia*. Bogotá.
- Coase, Ronald, 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3:1-44
- Coeci Ltda. 1997. *Estudio sobre la gestión institucional del sector agrícola colombiano*. Bogotá.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. 1996. *Informe de Avance*. Bogotá.
- Contraloría General de la Nación. 1997. *Informe de auditoría organizacional y de gestión*. Bogotá.
- Contraloría General de la República. 1997. *Análisis organizacional y principales elementos de concertación para replantear la acción del ICA*. Bogotá.
- , 1997. Las zonas rurales en Colombia y el pago del impuesto predial 1982, 1988 y 1994. Informe Financiero, julio, No. 7, Bogotá.
- Cuéllar, Ma. Mercedes. 1997. *Valores y capital social en Colombia*. Proyecto de investigación en curso. Corporación Porvenir y Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Cuevas, Homero. La gestión estatal en el sector agropecuario. 1986-1993, en: Luis Bernardo Flórez. *Colombia gestión económica estatal de los 80s. Reajuste al cambio institucional*. CID. Universidad Nacional. CIID.
- Dawe, Alan. 1978. Theories of Social Action, en: Tom Bottomore y Robert Nisbet. 1978. *A History of Sociological Analysis*. Heinemann. Londres.
- Duncan, Kenneth y Ian Rutledge. 1977. *Land and Labour in Latin America*. Latin American Studies. Cambridge University Press. Cambridge.
- Eggertsson, Thráinn. 1996. A Note on the Economics of Institutions, en: Lee Alston, Thráinn Eggertsson, Douglass North. 1996. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge University Press.
- El Tiempo. 11 de junio. 1998.
- Fedegan. *La ganadería bovina en Colombia*. 1995-1996. Bogotá.
- , 1997. *La ganadería bovina en Colombia*. 1996-1997. Bogotá.
- Garrido, Margarita. 1993, *Reclamos y representaciones. Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815*. Banco de la República. Bogotá.
- Galanter, Marc. 1981. Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering, and Indigenou Law. *Journal of Legal Pluralism*. 19:1-4.
- Gómez, Olga Constanza. 1995. *Causas económicas del secuestro en Colombia. Tesis de grado Departamento de Economía*. Universidad Javeriana. Bogotá.

- González, Édgar. et al. 1997. *El nivel intermedio de gobierno en el orden institucional: situación en el ámbito latinoamericano*, en: Cepal, GTZ. Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo. Santiago de Chile.
- Greif, Avner. 1994. Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *Journal of Political Economy*. Vol. 102, No. 5.
- Greif Avner, Paul Milgrom, and Barry Weingast. 1994. Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild. *Journal of Political Economy*. Vol. 102, No. 4.
- Harding, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162:1243-8.
- Hollinger, Frank. 1998. Reforma agraria a través del mercado. Lecciones de Colombia. Primer borrador.
- Hommel, Rudolf. 1995. Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia. Mimeo, Washington: *Inter-American Development Bank* (Office of the Chief Economist); Busnell.
- Jaramillo, Carlos Felipe. 1991. Modelos de desarrollo, sector agropecuario y desarrollo rural. Hacia un nuevo paradigma. *Seminario Internacional Desarrollo Rural y Apertura Económica*.
- Jaramillo, Rubén. 1997. Moralidad y modernidad en Colombia. *Conferencia dictada en el Departamento de Filosofía*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. 1995. Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economic and Politics*. Vol. 7.
- Krueger, Anne. 1974. The Political Economy of the Rent Seeking Society. *The American Economic Review*. Vol. 64 No. 3.
- Landes W. y R. Posner. 1987. Trademark Law: An Economic Perspective. *The Journal of Law and Economics*. Vol. 30 No. 3.
- Libby, Lawrence. 1994. Conflict on the Commons Natural Resource Entitlements, the Public Interest and Agricultural Economics. *American Journal of Agricultural Economics*. 76, diciembre: 997-1009.
- López Montaña, Cecilia y Antonio Gómez Merlano. 1997. *Memorias 1996 - 1997*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá.
- Martínez Nogueira, Roberto 1997. Una nueva institucionalidad para una nueva agricultura. *Revista Nacional de Agricultura* No. 918 - 919. Bogotá.
- Merton, Robert, K. (1949) 1968. *Social Theory and Social Structure*. Enlarges de New York: The Free Press.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 1995. *Estadísticas del sector agropecuario. 1993-1994*. Anuario. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura. Departamento Nacional de Planeación. 1990. El desarrollo agropecuario en Colombia. Tomo II. *Informe Final Misión de Estudios del Sector Agropecuario*. Bogotá.
- Molina, Javier. 1997. Land Credit for the rural poor: review of some experiences. S D Dimensions. Land Tenure Center. University of Wisconsin.
- Montenegro, Armando y Carlos E. Posada. 1994. Criminalidad en Colombia. Banco de la República, *Borradores Semanales de Economía*. Bogotá.

- Motta, Nancy. 1997. *Hablas de selva y agua*. Centro de Género, Mujer y Sociedad. Instituto de Estudios del Pacífico. Universidad del Valle.
- Nee, Víctor, 1998. Sources of the New Institutionalism in Sociology. Trabajo presentado en el I Congreso Internacional de la Nueva Economía Institucional. Washington University. St. Louis. Missouri, en: Mary Brinton y Victor Lee. Ed 1998. *The New Institutionalism in Sociology*. Russell Sage Foundation, Nueva York.
- North, Douglass, 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton
- North, Douglas y Barry Weingast. 1989. Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice Seventeenth – Century England. *The Journal of Economic History*. 49 (4) 803–832.
- North, Douglass. 1997. *Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development*. Washington.
- Ocampo, José Antonio y Édgar Revéiz. 1980. Bonanza cafetera y economía concertada, en: Édgar Revéiz (ed.) *La cuestión cafetera*. Bogotá. CEDE, Universidad de los Andes.
- Oldman, Oliver. 1991. The Interaction of Land Based Taxation and Land Policy: A Tax Prospective. *International Conference on Property Taxation and its Interaction with Land Policy*. Lincoln Institute of Law Policy, Cambridge, Mass.
- Olson, Mancur. 1990. Agricultural exploitation and Subsidization. *Choice, Forth Quater*.
- Ordeshook, Peter. 1993. Some Rules of Constitutional Design. *Social Philosophy and Policy*. 10 (2). 198-232.
- Palacios, Marco. 1996. La gobernabilidad en Colombia. *Revista Análisis Político*. No. 29. Sep-Dic. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Parsons, Talcott. 1937. *The Structure of Social Action*. Nueva York: McGraw-Hill.
- PBEST Asesores y L.M. Castells. 1997. *Estudio sobre la competitividad y la productividad de la cadena de lácteos en Colombia*. Bogotá.
- Pecaut, Daniel. 1997. Presente, pasado y futuro de la violencia. *Revista Análisis Político*. No. 30 enero/abril Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Posner, R. 1977. *Economic Analysis of Law*. Segunda edición.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton University Press. Princeton. Nueva Jersey.
- Rama, Martin. 1993. Rent Seeking and Economic Growth. *Journal of Development Economics*. 42 pp. 35-50.
- Rawa, Mueller, D. 1989. *Public choice II*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Revéiz, Édgar. 1997. *El mercado como Estado*. Fonade. Valencia Editores, Bogotá.
- Reydon P. Bastiaan y Ludwing E.A. Plata. 1996. La intervención en el mercado de tierra: posibilidades y limitaciones, en: Bastiaan P. Reydon y Pedro Ramos (Org.). 1996. *Mercado y Políticas de Tierras*. Unicam.
- Rubio, Mauricio. 1995. Crimen y crecimiento en Colombia. *Coyuntura Económica*. Vol. XXV No. 1, marzo.
- , 1996. Homicidios, justicia, mafia y capital social. Otro ensayo sobre la violencia colombiana. *Documento CEDE*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- , 1997. Los costos de la violencia en Colombia. CEDE. Universidad de los Andes. Bogotá.

- Shirley, Mary.** 1997. Pressing Issues for Institutional Economists. Views from the Front Lines. Trabajo presentado en el I Congreso Internacional de la Nueva Economía Institucional. Washington University. St Louis. Missouri.
- Tortesson, Johan.** 1994. Property Rights and Economic Growth: an Empirical Study. *Kyklos* 47: 231-247.
- UDT.** 1995. Destinación de la participación municipal en 1994. *Revista Planeación y Desarrollo*. Vol. XXVI, No. 2. Bogotá.
- , 1996. Evaluación de la participación municipal y de los resguardos indígenas. Vigencia. 1995. *Revista Planeación y Desarrollo*. Vol. XXVII. No. 3. Bogotá.
- Zuleta, Luis Alberto.** 1996. *Políticas agrícolas, instituciones, descentralización y focalización: el caso del incentivo a la capitalización rural*. Bogotá.
- Weingast, Barry.** 1995. Rational Choice Perspectives on Institutions, en: Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingeman, eds., 1996. *A New Handbook of Political Science*. Nueva York: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver.** 1979. The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*. Octubre.
- , 1995. The Institutions of Governance of Economic Development and Reform. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994. The International Bank for Reconstruction and Development.
- Wiesner, Eduardo.** 1997. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Tercer Mundo, Bogotá.

**Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 1998
en los Talleres de Tercer Mundo Editores, División Gráfica.
Cra. 19 No. 14-45, Tels.: 2772175 - 2774302 - 2471903.
Fax 2010209 Apartado Aéreo 4817
Santafé de Bogotá, Colombia.**

**TITULOS
DE LA COLECCION**

Colombia en transición

Rafael Echeverri
María del Pilar Ribero

**Del proteccionismo a la apertura.
¿El camino a la modernización
agropecuaria?**

Álvaro Balcázar, Andrés Vargas
Martha Lucía Orozco

**Desarrollo y equidad
con campesinos**

Mario Valderrama, Héctor Mondragón

**Tras el velo de la pobreza.
La pobreza rural en Colombia y los
desafíos para el nuevo milenio**

Alcides Gómez, Martha Duque

**Sostenibilidad y medio ambiente.
Políticas, estrategias y
caminos de acción**

Antonio Villa

**Expedición a la diversidad.
Hacia el conocimiento
y la innovación**

Darío Bustamante

**Poder y crisis institucional
en el campo colombiano**

Fernando Bernal

**La convivencia en Colombia.
Más allá de las armas**

Guillermo Solarte

**Para empoderar
a las mujeres rurales**

Rosa Inés Ospina Robledo

Existe un desbalance en el grado de influencia de los diferentes intereses económicos, sobre el sistema político, lo que ha hecho inviable la reforma de las instituciones del sector que lleven a mejoras en la competitividad de la economía. En tanto que la producción campesina permanece expuesta a los altibajos de la competencia, y es muy débil su voz en el sistema político para cambiar las reglas del juego, los gremios influyentes utilizan con éxito dicho sistema para el mantenimiento del capitalismo político que les proteja de la incertidumbre de los vaivenes del mercado y de la competencia.

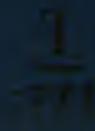
Entidades patrocinadoras

IICA

Ministerio de Agricultura - Departamento Nacional de Planeación

AID - Fonade - FAO - PNUD - Red de Solidaridad Social

Banco Mundial - BID - GTZ - Corpes Orinoquia



IICA



Misión Rural

ISBN 958 601 807 5



9 789586 018074