



00003597

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

¿QUÉ ES EL IICA?

Fundado el 7 de octubre de 1942, el IICA es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano, de carácter hemisférico con gran capacidad, flexibilidad y creatividad para responder a las necesidades de cooperación en los países, a través de sus 34 Agencias de Cooperación, cinco Centros Regionales y la Sede Central, desde los cuales se coordina la implementación de

estrategias adecuadas a las características de cada Región, las cuales se generan a partir del Plan de Mediano Plazo (PMP) como marco estratégico que orienta las acciones del IICA.



El Instituto programa su trabajo sustentado en las transformaciones productivas, comerciales, institucionales y humanas de la agricultura, con un enfoque integrado y sistémico del desarrollo, afianzado en la competitividad, equidad y solidaridad como aspectos esenciales para el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural.

Dentro de este ámbito, la Agencia del IICA en Colombia está vinculada al Centro Regional Andino, el cual entre otros aspectos, promueve la cooperación horizontal entre la AC y los países que conforman la Región Andina, a partir de una estrategia regional. La presencia y acción del IICA en el país, se genera mediante acuerdo básico sobre privilegios e inmunidades del 27 de septiembre de 1967, vigente a partir del 1o. de febrero de 1968, con el cual el Gobierno de Colombia reconoce a la Institución, en virtud de su Personería Jurídica, la capacidad de contratar y suscribir convenios de cooperación técnico -científica y apoyo administrativo en Colombia, la cual forma parte de la nueva Convención que crea el nuevo Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA- del 9 de Marzo de 1978, ratificada por el Gobierno Colombiano el 6 de marzo de 1980.



ORIENTACIONES PARA LA ACCIÓN DEL IICA EN COLOMBIA

Misión institucional

Proveer servicios de cooperación para la agricultura, fortalecer y facilitar el diálogo interamericano. La primera tarea aspira a apoyar a sus Estados Miembros

en la consecución del desarrollo sostenible de la agricultura y su medio rural; la segunda, ubica este desarrollo en el contexto de la integración de las Américas.

A partir de ello, la Agencia de Cooperación tendrá como función básica, "Brindar servicios de cooperación de excelencia e impacto para la agricultura y el medio Rural".

Visión institucional

Ser la institución líder, a nivel interamericano en la cooperación para lograr la transformación integral de la agricultura de las Américas, transformación necesaria para alcanzar su desarrollo sostenible.

Con sustento en ello, la AC tendrá como imagen objetivo, "Ser una organización de aprendizaje continuo con identidad propia y capacidad de convocatoria y alianzas; que impulse intervenciones estratégicas y ejecuten programas y proyectos innovadores de cooperación para el desarrollo sostenible de la agricultura ampliada y (el) (su) medio rural, a partir de la realidad nacional con perspectiva interamericana".

Áreas estratégicas

Áreas de concentración temática

Políticas y comercio; Ciencia, Tecnología y Recursos naturales; Sanidad agropecuaria; y, Desarrollo rural.

Ejes articuladores

de la acción de cooperación

Capacitación y educación, e Información y comunicación.

EJES ARTICULADORES DE LA COOPERACIÓN

La competitividad con equidad en cadenas agroalimentarias

Propósito: Lograr el reposicionamiento de la agricultura y elevar los niveles de competitividad.

Temáticas que comprende

- **Negociaciones comerciales e Inteligencia de Mercados.** Se fortalece el diseño y formulación de políticas y estrategias para promover la competitividad de nuevas agroexportaciones colombianas, en ámbitos de comercio e integración; soporte a los procesos de generación de acuerdos de competitividad (Oleaginosas, grasas y aceites; lácteos; maíz, alimentos balanceados, avicultura; banano; arroz; panela; papa; algodón, textil, confecciones; cacao; forestal); exploración y análisis de mercados internacionales; innovación tecnológica, sanidad e inocuidad de alimentos, fomento microempresarial, establecimiento de metodologías de trabajo, seguimiento y análisis por cadena productiva; y, apoyo en la creación de un observatorio de competitividad con Minagricultura, para el desarrollo de indicadores que midan la competitividad de las cadenas.
- **Innovación y Divulgación Tecnológica.** Se fortalecen los sistemas nacionales de investigación y transferencia de tecnología. Para ello, se trabaja en: la consolidación del Programa Nacional para la Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Pronatta) y las convocatorias anuales para proyectos sobre transferencia de tecnología; la implementación del Sistema de Información Tecnológica, SITA; contribución a la

optimización y fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuarioa –SNCTA–; desarrollo de modelos regionales organizacionales de cooperación público-privada para abordar demandas en investigación y desarrollo tecnológico; y, desarrollo de un consorcio para el Manejo Integral de la cuenca binacional del Río Táchira (Red Andina de Recursos Fitogenéticos-REDARFIT).



- **Red Fitozoosanitaria y de Inocuidad de Alimentos.** Se fortalecen capacidades institucionales para formular y ejecutar políticas y programas para la vigilancia sanitaria de productos de origen animal y vegetal y garantizar su competitividad en el mercado internacional. En este sentido, se apoya al ICA en acciones nacionales sobre inocuidad de alimentos, cuarentena y vigilancia, y en la puesta en marcha de la Unidad de Estudios de Equivalencia y Análisis de Riesgos y en el manejo del tema sobre Cochinilla Rosada.

MEJORES CONDICIONES DE VIDA EN LOS ESPACIOS RURALES

Propósito: Reducir la pobreza en las zonas rurales y alcanzar la sustentabilidad de los recursos naturales.

Temática a Cubrir

- **Modernización de la Empresa Campesina Familiar (o Empresa Campesina Familiar Sostenible).** A través de ésta área se fortalecen los procesos de generación de empleo rural, inserción de productores en las cadenas productivas, desarrollo de capacidades empresariales de

IICA

los productores, y su actividad comercializadora y transformadora de bienes agroindustriales y agroalimentarios, participación ciudadana en los programas de desarrollo rural, educación y extensión rural, y en los mecanismos de ampliación y agilización del mercado de tierras, apoyo en programas nacionales para la formación de Microempresarias Rurales, Mujeres Cabeza de Familia, y Jóvenes Rurales; apoyo en la conformación de red de productores junto con fondos de financiación local, asistencia técnica y capacitación.

➤ **Manejo Integrado de Recursos Naturales (o Ecosistemas Sostenibles).** Se apoya el diseño de nuevas políticas para el manejo de recursos agroambientales y el fomento de una nueva institucionalidad en esta área. Así, se brinda cooperación en transferencia de tecnología a comunidades en temas como agricultura orgánica y ganadería orgánicas, agricultura biodinámica, agroecología, agricultura ecológica, energía solar para el campo, agro industrias, industrias de la madera y de las fibras, y otros temas del modelo de desarrollo rural estratégico para Colombia y la visión de las oportunidades de Colombia como país tropical; apoyo en el ordenamiento ambiental-territorial y restauración ecológica del Macizo Colombiano.

SERVICIOS DE APOYO A LA COOPERACIÓN

Capacitación y Educación

Propósito: Promover y apoyar procesos que tiendan hacia la transformación de la educación agropecuaria.

Se dispone del Centro de Capacitación a Distancia-CECADI en Colombia, con el cual se constituye una

red de educación y capacitación a distancia, a través del cual se proporcionan servicios de cursos, paneles foros virtuales, reuniones y talleres de consulta, capacitación por videoconferencia; conversión de material didáctico; educación a distancia vía multimedia; educación en principios fundamentales de la agricultura biológica; el desarrollo rural y el medio ambiente y el acceso a tecnologías de punta en esos temas.

Información y Documentación

Propósito: Apoyar el desarrollo del sector agropecuario, facilitando al usuario una información relevante y oportuna, mediante modernas tecnologías informáticas.

Promoción del uso de medios modernos de comunicación, intercambio, acceso, manejo y análisis de información relevante, que permita la vinculación interactiva de productores agropecuarios con proveedores de servicio de apoyo a la producción y comercialización, así como con los decisores de políticas, para adecuar su estructura productiva, elevar sus niveles de competitividad, e insertarse efectivamente en los mercados nacionales e internacionales.

Servicios

Asesoría en unidades de información agrícola; Préstamos: en sala, externo e interbibliotecarios; Consulta de bases de datos; Divulgación electrónica de información; Internet; Diseminación selectiva de información; Venta de publicaciones en temas relativos políticas económicas, comercialización y agroindustria, comercio y competitividad, transferencia de tecnología, ecología, agroforestería, administración agropecuaria, entre otros temas referentes al sector.



..." Colombia es mucho más que cemento, edificios y ciudades. Colombia es, ante todo, la tierra, nuestra tierra, una tierra buena y fértil. Demasiado tiempo hemos desperdiciado este regalo de Dios y hemos dejado pasar las oportunidades que nos ofrece la agricultura. De las 14 millones de hectáreas que potencialmente se podrían laborar, se cultivan en Colombia tan sólo 4 millones. El hambre y la pobreza de tantos colombianos clama por un cambio radical en torno al campo"

ANDRÉS PASTRANA ARANGO
Presidente de la República
1998 - 2002

11C7?
E 11
37



© INSTITUTO COLOMBIANO
DE LA REFORMA AGRARIA—INCORA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
COLOMBIA TIERRA Y PAZ
EXPERIENCIAS Y CAMINOS PARA LA REFORMA AGRARIA
ALTERNATIVAS PARA EL SIGLO XXI

MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Rodrigo Villalba Mosquera

GERENTE GENERAL INCORA
Jorge Enrique Cardoso Luna

COORDINADOR ACADÉMICO DE LA PUBLICACIÓN
Manuel Ramos Bermúdez

AUTORES DE LOS ARTÍCULOS DEL CAPÍTULO
“EVALUACIÓN E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA”

Marilú Franco Devia
Eliana González Trujillo
Germán Cardoza Sánchez
María Isabel Bohórquez Pinzón
Jorge Forero González
Danelly Rubiano Novoa
Silvio Garcés Mosquera
Carlos Rúa Angulo
María Isabel Viteri Guerrero
Isauro Cárdenas
Fidel Vanegas Cantor
Luz Amalia Pacheco Gaitán
Alvaro Suárez Torres
Nubia Enciso Enciso
Hugo Díaz Gómez
Javier Muñoz Mora

EDICIÓN GENERAL
Alba del Pilar Uribe Peñuela
Gustavo Ramírez Salgado
Esperanza Giraldo Loaiza

FOTOGRAFÍA
Archivos Incora, Fondo DRI, Zeta Periodismo

ISBN
958-33-3004-3

BV-12053

ASESORÍA EDITORIAL Y DISEÑO GRÁFICO
Zeta Periodismo Investigativo Ltda.

IMPRESIÓN
Printer Colombiana S.A.

PREPrensa DIGITAL Y CTP
Zetta Comunicadores

ESTA PUBLICACIÓN CONTÓ CON EL APOYO DE LAS SIGUIENTES ENTIDADES:

- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
Proyecto Checua
- Corporación Fondo de Empleados del Incora - Corfincora
- Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - Finagro
- Fondo Nacional del Arroz - Fedearroz
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA
- Plan Nacional de Desarrollo Alternativo Programa Colombia Siembra Paz- Plante
- Corporación de Abastos de Bogotá - Corabastos

Contenido

PRESENTACIÓN

Colombia Tierra y Paz	5
-----------------------------	---

ENSAYOS

Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz DARÍO FAJARDO M.	14
Delareformaagrariaalareformarural ABSALÓN MACHADO C.	38
¿Dónde está la falla y cómo remediarla? HÉCTOR HERNÁN MONDRAGÓN BÁEZ	53
Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural ÁLVARO BALCÁZAR VANEGAS	72
Hacia una nueva visión de la reforma agraria en Latinoamérica PAOLO GROPPA Ph.D.	79

HISTORIA

Reforma Agraria: un repaso a la historia MANUEL RAMOS BERMÚDEZ	94
Perfiles	154

EVALUACIÓN E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

Adquisición de tierras	170
Titulación de baldíos	186
Acciones frente a la propiedad de la tierra	189
Zonas de reserva campesina	195
Programa de atención a comunidades negras	202
Comunidades indígenas	217
Desarrollo socioeconómico y empresarial campesino	225

Colombia Tierra y Paz

Se conmemoran 40 años de la expedición de la Ley 135 de 1961, primera de varias leyes de reforma agraria en Colombia, a través de las cuales el Estado ha buscado resolver graves y acumulados problemas estructurales en el campo, relacionados con las condiciones de pobreza y desigualdad de la población campesina, por la inequitativa distribución de los factores de producción, así como avanzar en el proceso de modernización de la economía rural. Propósitos estos en gran medida retardados por diversas causas que no han permitido corregir aún situaciones críticas y conflictivas del desarrollo rural en el ámbito social, productivo, político, ambiental y del crecimiento económico.



Al margen de las celebraciones institucionales que este aniversario pueda convocar, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, creado también hace 40 años, ha querido evocar este aniversario de una manera reflexiva y retrospectiva, mediante la publicación de este libro, que constituye a la vez una memoria institucional de las experiencias de reforma agraria en Colombia y una mirada crítica y constructiva sobre el tema del desarrollo agrario.

Como un aporte indispensable para la valoración histórica del tema de la reforma agraria en Colombia y la adopción de alternativas hacia el futuro, la primera parte del libro ofrece un conjunto de ensayos, escritos por expertos analistas e investigadores nacionales, quienes debaten sobre la compleja situación económica, política y social del campo colombiano desde variadas posiciones y matices, y además por un autorizado profesor e investigador internacional, quien trata con amplitud y novedosa actualidad, el tema de la nueva visión de la reforma agraria en América Latina, vinculados todos ellos a los más calificados sectores académicos y a la FAO, respectivamente.

Además de examinar el heterogéneo asunto de la reforma agraria con absoluta independencia y desde diversos puntos de vista, que a menudo resultan bastante críticos sobre la gestión estatal y sus resultados, los ensayistas formulan su propio diag-

nóstico y caracterización respecto de la cuestión agraria y proponen los enfoques, estrategias y políticas que a su juicio deben adelantarse para transformar el medio rural y las condiciones de la población y la economía campesinas.

En el escrito del economista *Alvaro Balcázar* se plantea cómo estudios recientes muestran que ha sido equivocada la estrategia y la escogencia de los medios para alcanzar una eficiente distribución de la tierra y el progreso de los habitantes rurales, por lo cual se han tenido resultados marginales tanto en el área de la frontera agropecuaria intervenida, como en la magnitud de la población beneficiada, concluyendo que no ha sido positivo el rendimiento social del gasto público. Señala el autor que las circunstancias institucionales y económicas que se tuvieron en cuenta hace varias décadas para emprender una reforma agraria han

variado significativamente, por lo cual aquella no puede centrarse en la mera redistribución de la tierra, sino que debe enfatizar en el fortalecimiento del capital humano y las capacidades de los campesinos, para realizar sus aspiraciones de progreso y bienestar.

El profesor *Absalón Machado* sostiene que el país ha fracasado en sus intentos de realizar una reforma agraria bajo el esquema de redistribución de la gran propiedad hacia la pequeña propiedad de tipo familiar, y que



en ese fracaso va envuelta una incapacidad para tomar decisiones que modifiquen las relaciones de poder y la carencia de una visión compartida del desarrollo. Expresa que los principales beneficios de la reforma no han derivado, paradójicamente, hacia los campesinos, sino a los propietarios, quienes hicieron buenos negocios vendiendo tierras inadecuadamente explotadas a altos precios. Señala que ha habido cambios estructurales en los contextos internos y externos, lo cual debe llevar a replantear el esquema reformista tradicional y sustituirlo por concepto



de reforma rural, más amplio e integrador, que implica una visión de largo plazo para el sector y se define como un proceso de cambio y transformación de las estructuras rurales y de sus relaciones con los otros sectores de la producción, con capacidad para crear un desarrollo agrícola más competitivo y endógeno, equitativo y sostenible, que involucra tanto el acceso a los activos productivos como la formación de capital social.

En su ensayo, el investigador y consultor *Darío Fajardo* expone unos lineamientos del diagnóstico agrario y rural, con énfasis en sus efectos sobre la pobreza y los problemas ambiental y alimentario, y sobre ésta base plantea los elementos para la formulación de un programa articulado en torno a la seguridad alimentaria, la restauración de las bases

ambientales de la producción, la generación de empleo e ingreso en el campo y la estabilización espacial de la población y la frontera agropecuaria. Expresa que las experiencias en la aplicación de la Ley 160 de 1994 han evidenciado la incapacidad del mercado para ac-

tuar como garante de la racionalización del reparto agrario y factor de equidad en el desarrollo, por lo cual se hace indispensable reconsiderar el carácter estratégico de las funciones del Estado y su papel en la sostenibilidad del pacto social. De tal manera que la reforma agraria debe enmarcarse dentro de una perspecti-

va más amplia, donde se configure un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas urbano-rurales más equilibrado e inclusivo.

El economista e investigador *Héctor Mondragón* sostiene que los dirigentes del país se han negado durante décadas a realizar una verdadera reforma agraria, que últimamente se empeñan en negar su importancia o minimizarla y que sistemáticamente se han opuesto a apoyar con recursos la labor del Incora. Plantea el fracaso de la estrategia del mercado subsidiado de tierras y que los altos precios de la tierra y de los intereses han perjudicado a los campesinos. Considera que el problema del latifundio y la economía campesina es estructural, que el sector agropecuario tiene un papel subordinado en los planes de desarrollo globales y que ha ocurrido

un acelerado proceso de concentración de la tierra en zonas estratégicas. Sostiene que a la economía campesina debe asignársele un papel estratégico y que debe llevarse a cabo una reforma agraria masiva, concertada, que desactive las rentas especulativas sobre la tierra y que la viabilidad del campesinado envuelve la viabilidad de la paz.

Por último, la colaboración del profesor *Paolo Groppo*, de la FAO, comienza expresando que, con base en los estudios recientes de Plinio Sampaio y C. Kay, los procesos de reforma agraria en América Latina no lograron provocar los cambios sustanciales en la estructura agraria que se proponían, entre otras razones, porque no tuvieron medidas complementarias y de orden macroeconómico más apropiadas, y por su misma naturaleza marginal, fuerzas contrarias anularon sus efectos. Señala que los vientos neoliberales que llegaron a la región desde la década de 1980 introdujeron el paradigma del mercado de tierras, como principal factor de distribución de recursos en el sector rural, tanto de tierra como de capital de trabajo, pero que una verdadera estrategia de desarrollo rural, que incluya



la reforma agraria como medida necesaria, debe partir de un análisis de los procesos económicos y políticos de cada país, como condición para encontrar los mecanismos que sean eficaces, dependiendo de las circunstancias, las cuales cambian. A partir de la evaluación anterior, sugiere colocar en el centro de atención el esquema de la agricultura familiar, como base de una política agraria que se encamine a la viabilización económica y la consolidación social de los asentamientos.

La segunda parte del libro se halla a cargo del abogado Manuel Ramos Bermúdez, consultor en derecho y reforma agraria, quien estuvo durante 30 años al servicio del Incoy y con base en sus conocimientos y vivencias presenta una reseña histórica de las experiencias de reforma agraria puestas en marcha desde 1962, destacando los principales avances y limitaciones en los procesos de redistribución de tierras a las comunidades campesinas; las tensiones políticas y sociales que se pusieron en juego en la creación y la ejecución de las leyes de reforma; las limitaciones institucionales, jurídicas y políticas que ha afrontado la gestión estatal en este campo y los principales acontecimientos que han marcado el rumbo de la reforma agraria en el país. Además, en esta parte, la Oficina de Prensa del Instituto preparó, con la compañía de los entrevistados, una semblanza de dos de los más antiguos beneficiarios de los programas de reforma agraria y colonización.

Finalmente, la tercera parte se ocupa de hacer una breve evaluación de los distintos programas

que el Instituto viene ejecutando y de las perspectivas que ofrecen en el inmediato futuro.

En realidad, la política de reforma agraria no se concibió como una política de Estado, quizás por el mismo papel subalterno que tuvo en el pasado el sector agropecuario frente al industrial, que comprometiera de manera estable y coordinada las instituciones oficiales, las organizaciones sociales, el sector privado y la sociedad civil, sino como una estrategia de aquel. Los cambiantes enfoques del proceso reformista han ido, desde el principio, de un inicial apoyo a la producción y productividad, pasando por un apaciguamiento del conflicto insurreccional y el apoyo prioritario y sucedáneo a los programas de colonización, en perjuicio de las actividades redistributivas, hasta la implantación reciente de la estrategia del mercado de tierras.

Como resultado de ese tratamiento residual que se dio a la reforma agraria en algunos planes de desarrollo y de la debilidad institucional para liderar y avanzar en el proceso, subsistieron los fenómenos llamados a prevenirse y eliminarse en los propósitos de la ley, como la concentración de la propiedad y el aumento de las condiciones de exclusión económica y social de amplios sectores campesinos, lo que trajo como consecuencia la agudización del conflicto y el desplazamiento masivo de vastos sectores de la población hacia los centros urbanos.

Teniendo en cuenta las consideraciones coincidentes de las raíces agrarias del conflicto arma-



do en el país y que las demandas campesinas siguen reivindicando el deber constitucional de facilitarles el acceso a la tierra, así como a otros recursos productivos y servicios públicos rurales, deberán considerarse entonces, como elementos fundamentales en la búsqueda de la reconciliación nacional, aquellas políticas gubernamentales que tiendan a la transformación de la estructura social agraria con visión empresarial y equidad y que conduzcan al desarrollo y modernización de la economía campesina, lo cual supone que al mismo tiempo se dé un rápido proceso de adecuación y fortalecimiento institucional.

Por esta razón, el Gobierno Nacional es consciente de que el tema de la reforma agraria mantiene su actualidad como instrumento necesario para alcanzar los objetivos de la política social del sector rural colombiano, entendiendo que el modelo requiere de ajustes en su concepción y en sus marcos normativo e institucional.

En desarrollo de esas altas finalidades, el plan de gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, ha diseñado unos lineamientos básicos de política



de desarrollo rural, en la cual se expresa que el mejoramiento de las condiciones de vida de las sociedades rurales, en especial las más deprimidas, debe apoyarse en un proceso autosostenido, descentralizado y participativo, tanto en las decisiones como en los beneficios; que las acciones del sector deben estar encaminadas al logro de la convivencia pacífica y la paz; que el objetivo social del desarrollo está referido a la búsqueda de la equidad y la sostenibilidad, y que por tanto, dentro de éste marco de referencia, se determina que las actividades de reforma agraria dependerán del auténtico compromiso de los actores sociales involucrados en el proceso; de la modernización institucional; de los ajustes que deban llevarse cabo para perfeccionar la aplicación de los instrumentos tanto legales como operativos, para superar la ineficiencia del sistema; del grado de articulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales con los procesos redistributivos, para garantizar la complementariedad con los componentes del desarrollo rural.

En torno a la ejecución y multiplicación de esos propósitos gubernamentales, se congrega hoy el Incora, 40 años después de haberse sembrado una semilla de desarrollo y paz, como entidad personera y vigilante de que la suerte del campo colombiano siga, en medio de las dificultades, por los senderos del progreso y la democracia en beneficio de todos sus habitantes.

JORGE ENRIQUE CARDOZO LUNA

Gerente General

Bogotá, D.C., diciembre de 2001





Ensayos

Notas para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz*

Darío Fajardo M.**

La FAO, en respuesta a la solicitud de apoyo del gobierno de Colombia para la formulación de un programa de desarrollo rural para la paz, ha organizado una Misión con la tarea de colaborar con las entidades responsables en la preparación de los delineamientos generales del programa y de sus componentes en seguridad alimentaria, acceso a tierras, uso y desarrollo sostenible de los recursos para la producción y el desarrollo alternativo. Según lo acordado entre el gobierno de Colombia y la FAO, en la formulación y ejecución del programa y de sus componentes se tendrán en cuenta los aportes nacionales en términos de propuestas de políticas y proyectos en ejecución.



* Presentado ante la Misión FAO, Bogotá, octubre 2, 2001.

** Consultor Misión FAO.

Los planteamientos siguientes exponen unos lineamientos del diagnóstico agrario y rural, con énfasis en sus efectos sobre la pobreza y las problemáticas ambiental y alimentaria. Sobre esta base se plantean los elementos para la formulación de un programa articulado en torno a la seguridad alimentaria, la restauración de las bases ambientales de la producción, la generación de empleo e ingresos en el campo y en la agricultura y la estabilización espacial de la población y de la frontera agropecuaria.



tuciones políticas y de la configuración social de los espacios (regionalidad), aun en estos ámbitos nuestro país ofrece particularidades. Uno de estos rasgos es la aparente contradicción entre la pérdida de importancia económica de la agricultura y del campo, en contraste con su innegable trascendencia para la política.

Por esta razón, es conveniente considerar los indicadores en su contexto tanto económico como político y social: la participación del sector agropecuario en 22% del PIB, en 28% de las exportaciones y en la generación de 28% del empleo, junto con el significado de la pobreza e indigencia rurales: con una población de 40 millones de personas, 22.8 millones, equivalentes a 59%, están por debajo de la línea de pobreza y 8.6 millones, correspondientes a 23%, están por debajo de la línea de miseria. De ellos, 57% de los pobres y 74% de los indigentes están ubicados en el campo, todo ello en el marco de un conflicto larvado a lo largo de su formación como sociedad nacional, el cual ha llegado a adquirir un gran potencial desestabilizador en el subcontinente.

Bajo las condiciones de protección propias del modelo de sustitución de importaciones, en Colombia se desarrolló un componente manufacturero articulado con el sector agrario y dirigido hacia el mercado interno. No obstante, su exposición ante los mercados internacionales ha hecho evidentes sus profundas limitaciones, lo cual hace necesario considerar el campo y la agricultura como factores estratégicos en la reorganización de la economía nacional, dadas las ventajas que otras naciones han

ELEMENTOS DEL DIAGNÓSTICO

Durante las últimas décadas se ha hecho evidente la disminución de la participación del sector agropecuario en el conjunto de la economía, según los indicadores básicos: un estudio reciente de la Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas (Cega, 2001) ilustra cómo la participación esperada sobre la observada del PIB agropecuario pasó de 32.5% en 1960 a 14.0% en 1997 y la del empleo agropecuario descendió de 52.0% a 23.5% en el mismo período. Esta tendencia coincide con lo ocurrido en otros países con condiciones de desarrollo similares a las de Colombia (Ocampo, 1998); sin embargo, factores de índole política y social continúan otorgando a los procesos rurales un lugar relevante en la viabilidad de la sociedad en su conjunto.

En efecto, y si bien Colombia comparte con varias naciones de la región algunos rasgos de su desarrollo económico, de la constitución de las insti-

obtenido en los desarrollos industriales tanto de bienes de capital como de productos livianos, dejando solamente algunos nichos para las manufacturas producidas en el país. Estas circunstancias nos obligan a reconsiderar los renglones referidos a la seguridad alimentaria, así como aquellos en los cuales se dispone de ventajas naturales o en los que es rentable la agregación de valor y pueden colocarse ventajosamente en los mercados internacionales.

Las condiciones sociales y económicas que afectan el desempeño del campo colombiano guardan relación con la conformación de ciertas modalidades de apropiación y ocupación del espacio y de organización de la producción y la comercialización. Estas modalidades no satisfacen las necesidades del desarrollo del país, en términos del manejo del patrimonio ecológico, los volúmenes, precios y calidades de la producción, el empleo y los ingresos.

En este cuadro interviene un patrón de creciente concentración de la propiedad territorial, el cual encarece la producción, desarraiga las poblaciones rurales y empuja la ampliación de la frontera agraria hacia ecosistemas frágiles, implantando modalidades de producción insostenibles, dentro de las cuales se incluyen los cultivos ilícitos. Finalmente, ocurre una convergencia entre las tendencias dominantes del capital nacional vinculado al campo y capitales transnacionales, lo cual le resta viabilidad a la vida rural y a la agricultura, profundizando la crisis estructural del país.

La pérdida de rentabilidad de la agricultura está relacionada necesariamente con las diferencias en



la productividad de los demás sectores, pero también es importante observar que la coyuntura en la cual se comenzó a hacer más marcado el descenso de la participación del sector agropecuario coincidió con la aplicación de las decisiones que condujeron a la apertura económica. Con ella entró a exponerse el mercado nacional no solamente a la producción de bienes manufacturados procedentes del exterior sino también a bienes agrícolas que han competido con la producción nacional, política que ha tenido efectos diferenciados por regiones y por cultivos. Las evaluaciones adelantadas hasta el presente evidencian pérdidas en las áreas sembradas, en la producción y en el empleo, insuficientemente recuperadas hasta ahora, si bien se registran diferencias que beneficiaron a la mayor parte de los cultivos permanentes y afectaron negativamente algunos cultivos de ciclo corto, correspondientes básicamente a la agricultura campesina (Contraloría General, 2001).

Este balance se ha traducido en la creciente importación de alimentos no compensada con las exportaciones: hay que señalar que la reducción de áreas sembradas como indicador de incremen-

tos en la productividad puede ser válida para algunos cultivos, pero en muchos casos plantea dudas considerables si se tiene en cuenta el déficit en la oferta de alimentos y materias primas que ha conducido a que, según la Contraloría General de la República, en 2000 se registrara una importación anual de 5 millones de toneladas de este tipo de bienes.

La competitividad de los bienes importados frente a la producción nacional se explica por diferencias en la productividad, resultantes del desarrollo tecnológico, variaciones importantes en los costos de producción inducidas por la renta del suelo, las tasas de interés, los precios de la mano de obra y de la tecnología, los procesos de poscosecha, los costos del transporte, las condiciones climáticas y la protección que los países europeos y Estados Unidos brindan a su producción, como ocurre con los cereales y los lácteos.

Al iniciarse la aplicación de las políticas aperturistas en Colombia, a comienzos del decenio de 1990, se argumentó a su favor el impacto que habían tenido los niveles de protección asignados a la agricultura en su baja competitividad, traducidos en aranceles, transferencias y subsidios. No obstante, el análisis del destino final de estos beneficios no fue la masificación de tecnologías accesibles, o la reducción de las tasas de interés o de la renta del suelo. Estos subsidios y transferencias se desviaron hacia otro tipo de inversiones (especulación financiera,

bienes urbanos, etc.) y la agricultura, salvo algunos renglones, mantuvo bajas condiciones de competitividad en términos de costos, precios, volúmenes y calidades.

En la baja competitividad de la producción nacional, en términos de costos y calidades, inciden las elevadas tasas de interés, los costos de los insumos (agroquímicos comercializados con patentes de multinacionales) y la renta del suelo, calculada conservadoramente en 11% (Gutterman, 1994), ampliada por efectos del "narcolatifundio", el cual según algunos cálculos, ya para mediados de los años noventa extendía su dominio a 7 u 8% del total de las tierras con potencial agrícola del país, estimadas en 40 millones de hectáreas (Reyes, 1997).

Hay que señalar, por otra parte, que el desarrollo de varios cultivos, en especial transitorios, se debe más al aislamiento, segmentación y protección de los mercados que a las condiciones agroecológicas de nuestras zonas de producción. En efecto, la localización tropical de Colombia no favorece el desarrollo de plantas originadas en las zonas templadas del planeta y las ventajas climáticas de la localización ecuatorial para la biodiversidad, son, al mismo tiempo, desventajas para los cultivos traídos de Europa.



La competitividad de la producción agropecuaria colombiana también resulta afectada por los subsidios asignados por otros países a determinados productos agropecuarios considerados

como estratégicos. Como resultado de este juego de condiciones algunos cultivos, principalmente los transitorios, muestran tendencias regresivas en área cultivada, volúmenes producidos y comercializados y participación en el producto agropecuario, en tanto que otros de ciclo largo evidencian un fortalecimiento.

En esta situación de la oferta agrícola han incidido la persistencia de las condiciones de la producción y de la comercialización, así como también de los mercados: altos costos de la tierra, del capital y de la tecnología, con sus efectos en los costos de la mano de obra, elevados precios de los fletes y de la intermediación, todo ello dentro de una economía cuya distribución del ingreso ha generado mercados estrechos, que no jalonan la oferta. Adicionalmente, los recursos asignados a través de las políticas subsectoriales (crédito, asistencia técnica, comercialización) resultaron insuficientes o no fueron adecuadamente aplicados.

Como se ha señalado, la renta del suelo y su comportamiento se reflejan directamente en los costos de la producción. La tendencia dominante de la propiedad territorial rural en Colombia continúa apuntando hacia su concentración, evidenciada en un coeficiente de Gini superior al 0.85; de otra parte, la espacialidad de la concentración de la propiedad se expresa con mayor fuerza en determinadas regiones, principal, pero no únicamente en las tierras de mejores calidades. Al considerar los efectos de la tendencia hacia la concentración de la propiedad no sobra señalar que es precisa-

mente en los departamentos con la mayor monopolización de la propiedad donde ocurren los mayores desplazamientos forzados de población campesina, todo lo cual afecta además la producción de los bienes básicos, en la cual la agricultura campesina conserva una participación elevada, estimada entre 35 y 45% de la oferta.

El comportamiento de esta tendencia guarda relación con las características de los suelos y con la organización social predominante. La distribución de la propiedad tiene relación con las características productivas de los suelos; y así en el interior de la frontera agraria las pequeñas unidades (minifundio y microminifundio) predominan en áreas con suelos de inferior calidad, en tanto que las propiedades medianas y grandes son dominantes en las regiones que contienen las mejores tierras.

Junto con los aspectos señalados y asociado con ellos gravita el conflicto armado con sus secuelas: pérdidas de vidas humanas, desplazamientos forzados, secuestros y extorsiones, destrucción de bienes, restricciones a la producción y al acceso



a los mercados, entre otros. Todos estos factores han conducido a la relocalización de inversiones y al traslado obligado de la población hacia ámbitos diferentes de los rurales, pero sin que ello implique mejores posibilidades de ingreso y mejoramiento de la calidad de vida, dadas las características de la oferta de empleo, vivienda y servicios en las ciudades, donde predominan el empleo informal y los asentamientos "subnormales" como ámbito de articulación para la población con menores recursos.

Si bien estos elementos no son los únicos que participan en la configuración del conflicto armado, son fundamentales para su explicación y han de ser tenidos en cuenta, de manera privilegiada, al plantear las propuestas para construir las condiciones de una paz duradera en el país.

De esta manera, el agregado de conflictos considerado hasta ahora ofrece causalidades enraizadas en distintos momentos de la configuración de la sociedad nacional, con diferentes encadenamientos y ámbitos de influencia. La búsqueda de soluciones a los distintos problemas así generados (vulnerabilidad alimentaria, insatisfacción de necesidades básicas, desconocimiento de derechos elementales de las comunidades y los individuos, destrucción del patrimonio ambiental, etcétera) ha de orientarse entonces hacia el bienestar general de la población, traducido en seguridad alimentaria, generación de empleo e ingresos en el campo y la agricultura, estabilización de la población y de la frontera agraria y protección efectiva de los ecosistemas y de las áreas protegidas.

LOS PROPÓSITOS

Seguridad alimentaria

En las décadas de 1970 y 1980 se desarrolló un amplio debate sobre los contenidos y alcances de la problemática alimentaria, parte del cual se ha expresado en desarrollos conceptuales, programas, políticas y proyectos; al mismo tiempo, se han agravado las condiciones alimentarias de porciones crecientes de la población en distintas regiones geográficas de la Tierra, más como resultado de decisiones de los centros de la geopolítica que por condiciones físico-ambientales.

En las últimas décadas se han producido importantes avances tecnológicos, en particular en la biotecnología, traducidos en incrementos de la producción y la productividad, apreciables en los países centrales (Estados Unidos, Canadá, Francia, en particular); al mismo tiempo, países de África y Asia sufren hambrunas crónicas que han puesto al borde de la desaparición a pueblos enteros.

En el presente es claro que los problemas alimentarios dependen menos de la capacidad de producir los bienes requeridos que de las condi-



ciones de acceso a los mismos, las cuales, a su vez, se encuentran relacionadas más con las decisiones de las políticas económicas en los centros mundiales del poder, expresadas en organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio, que con las condiciones tecnológicas de la distribución.

En Colombia, hacia mediados de los años setenta, de acuerdo con las orientaciones del Banco Mundial y del Instituto Internacional de Investigaciones en Alimentación (IFPRI) se implantó el conjunto de políticas y estrategias dirigidas al mejoramiento alimentario, abarcadas dentro del Plan de Alimentación y Nutrición (PAN). Para entonces, y como lo constató el módulo sobre Alimentación y Nutrición contenido en la Encuesta de Hogares de 1984-1985 (Ministerio de Agricultura, 1994), el déficit alimentario de la población colombiana continuaba siendo elevado: 40% de los habitantes urbanos no consumía siquiera las calorías requeridas, según los patrones dietéticos de la FAO.

De acuerdo con este mismo estudio, la base de estas deficiencias alimentarias está localizada en la distribución del ingreso, relación que al comenzar el milenio se hace aún más grave por la incidencia del desempleo, hoy ubicado según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) en 18.5%

En las circunstancias actuales, dentro del ámbito de la crisis desatada en la agricultu-

ra, se ha ampliado la vulnerabilidad alimentaria de la población de menores ingresos. En esa medida y como parte de una visión amplia de la política hacia el campo, se hace necesario diseñar y aplicar un conjunto de políticas, instrumentos y estrategias que permitan "asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes lo necesitan" (FAO, 1984).

Los elementos básicos del bienestar están constituidos por la seguridad alimentaria, empleo e ingresos y servicios básicos que garanticen las condiciones de existencia; en este orden, para garantizar la seguridad alimentaria a partir de la construcción de la oferta es necesario reorganizar los sistemas de producción, facilitando el acceso físico y económico de los productores a los recursos y servicios (tierra, aguas, tecnología, infraestructuras), fortalecer los mercados locales y regionales y recuperar las bases ecosistémicas de la sociedad y la producción.

De acuerdo con estos propósitos el país deberá contemplar, de manera coherente y simultánea,

dos frentes de acción complementarios, a saber: a) las condiciones internas de la producción y la comercialización y b) las condiciones externas, básicamente las políticas internacionales de comercialización y producción de bienes de origen agrícola.



Restauración y preservación de las bases ambientales de la producción

Colombia cuenta con un conjunto de recursos renovables y no renovables capaz de generar una adecuada calidad de vida a su población actual y a generaciones venideras por determinar, dependiendo de las condiciones técnicas, económicas y políticas en las que se realice su aprovechamiento. Es el caso específico de los suelos, las aguas y los bosques, cuya perdurabilidad está relacionada directamente con la apropiación y uso de los territorios y dentro de ellos de los sistemas ecológicos como los páramos, productores de agua por excelencia, y los piedemontes, que permiten los intercambios biológicos entre diferentes pisos térmicos.



Como resultado de la complejidad geográfica, topográfica y climática, de las capacidades de resistencia de las comunidades campesinas, indígenas y negras, y de algunas definiciones técnicas, se ha construido en el país una tradición prolongada en la definición de jurisdicciones especiales de protección étnica y ambiental, iniciada con los resguardos indígenas, los parques naturales y las reservas forestales, ampliada posteriormente con los santuarios de flora y fauna, los territorios de comunidades afrocolombianas y otras figuras. Sin embargo, el desarrollo de estos sistemas entra en contradicción con las realidades impuestas por las formas de apro-

piación del territorio, en particular la expansión del latifundio y el control territorial de recursos estratégicos (petróleo, oro y otros recursos no renovables). Como consecuencia, gran parte de los parques naturales se ha convertido en escenario de la expansión de las colonizaciones, de ampliación de praderas y barbechos, plantaciones de distinta magnitud de cultivos proscritos y, en general, conflictos por su control. El impacto de estos procesos sobre el patrimonio ambiental de la nación lo expresa una reciente información del

Ideam, según la cual más de 50% de los municipios de Colombia están afectados por riesgo severo de sus recursos hídricos (Ideam, 2001).

La localización de las jurisdicciones especiales ha obedecido al reclamo de las comunidades, en el caso de los resguardos y territorios comu-

nitarios, así como a los requerimientos de conservación de ecosistemas estratégicos, como bosques y páramos, indispensables para la preservación de aguas, flora y fauna.

Las instancias gubernamentales responsables de la preservación ambiental han entrado en conflicto de manera creciente con las comunidades que hacen presencia en estas áreas, en ocasiones por la superposición de jurisdicciones (parques sobre resguardos, municipios sobre reservas forestales) así como por la presión creciente de la concentración de la tierra, la expulsión de poblaciones rura-

les y el deterioro de las economías agrarias. Por otra parte, las instituciones responsables de la asignación y manejo de tierras para la agricultura y del control de la explotación de otros recursos naturales, a la vez que entran en el conflicto entre sí, actúan como representantes de los sectores más poderosos o se muestran especialmente vulnerables frente a la corrupción, como ha sido el caso de las intervenciones en reforma agraria y los permisos para las explotaciones forestales.

La protección y restauración de ecosistemas estratégicos, como los páramos y los piedemontes, es un factor central para la preservación de las bases productivas de la sociedad. En esa medida, las orientaciones para la reorganización del territorio y los acuerdos generales y específicos, de nivel nacional, regional y local, deberán contemplar para este efecto la definición, establecimiento efectivo y restauración, cuando sea el caso, de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación, así como los procedimientos a seguir con las poblaciones localizadas en ellas o en sus vecindades, en términos de manejo de los recursos y eventuales reasentamientos.



A este respecto es necesario tener en cuenta que la viabilidad de las áreas protegidas depende en gran medida del reparto agrario en el interior de la frontera: no es factible contar con un sistema efectivo de áreas protegidas en presencia de un patrón creciente de concentración de la propiedad y exclusión del acceso a la misma por parte de los sectores más débiles del campo. La sociedad gana el derecho a tener áreas protegidas en la medida en que garantice el acceso a la tierra a quienes obtienen de ella su subsistencia.

Generación de empleo e ingresos en el campo y la agricultura

Las tendencias económicas que han configurado el desarrollo colombiano marcan diferencias con países de la región con condiciones similares. Una de ellas está en el ritmo de la «desagriculturización» de la población: en tanto a Colombia le tomó 18 años pasar de 50% a 30% de la población dedicada a la agricultura, a México le tomó 21 años, a Argentina 77 años y a Ecuador 32 años (Bejarano, 1998). No obstante y como ya se anotó, la reasignación de esta mano de obra ha ocurrido en el sector informal, como lo muestra la participación de este componente en el empleo de las distintas ciudades. Por otra parte, la recomposición de la economía, expresada en la configuración de nuevos mercados laborales, no se ha traducido en incrementos sensibles de la productividad de los demás sectores y la agricultura no ha podido responder tampoco a las demandas de las transformaciones económicas.

También hay que tener en cuenta, desde la perspectiva de la generación de empleo y ampliación de los ingresos de los hogares, que tal como lo han señalado distintos analistas, la agricultura colombiana muestra una muy baja capacidad al respecto: «del empleo generado por la economía en 1993, 60% estaría localizado en zonas urbanas, 40% en zonas rurales y 17% correspondería a la agricultura» (Reyes y Martínez, 1993). Esta tendencia hacia la «desagriculturización» de la ocupación rural obedece, en alguna medida, a niveles de tecnificación alcanzados, a impactos de la violencia (Bejarano, 1998), así como a la reducción de la rentabilidad de varias de las actividades agrícolas comentada anteriormente.

Estabilización de la población y de la frontera agraria

Uno de los resultados más críticos de la expansión del conflicto armado ha sido el desplazamiento forzado de poblaciones, básicamente rurales, motivado por la búsqueda del control de tierras para grandes proyectos mineros, agroextractivos o de infraestructura, para fines especulativos o propósitos estratégicos militares. Este factor ha coincidido con la tendencia hacia la concentración de la propiedad rural, profundamente arraigada en las relaciones políticas y económicas del país y que va en contravía de las condiciones que han favorecido el desarrollo económico y social en otros países.

Los desplazamientos forzados han acelerado procesos migratorios que vienen ocurriendo en el país por décadas, obligando a estas poblaciones ru-

rales a relocalizarse en zonas urbanas o en otras áreas rurales (colonizaciones) carentes de condiciones de sostenibilidad, lo cual se traduce en el empobrecimiento de un mayor número de colombianos y en la pérdida de viabilidad de la nación.

Distintos estudios demuestran las relaciones existentes entre las formas de apropiación de la tierra, las estructuras regionales de la producción, las formas de ocupación del territorio, las migraciones y su aceleración reciente.

Por tanto, es necesario tener en cuenta estas relaciones e interdependencias si se pretende afianzar a las poblaciones en sus espacios, mejorar sus condiciones y calidad de vida, racionalizar el uso de los recursos naturales, incluyendo la tierra, y hacer eficiente la asignación de los recursos públicos.

LAS TAREAS

Seguridad alimentaria: sus condiciones internas y externas

De acuerdo con los estudios mencionados, en Colombia existen tanto problemas en la demanda, ocasionados en particular por la distribución del ingreso y que han de ser objeto de políticas de inversión pública y empleo, como de la oferta, frente a la cual será necesario atender los costos de producción y comercialización.

Dentro de los primeros, han de ser atendidos prioritariamente los referidos a los costos de la tie-



rra, de la tecnología, los insumos y el crédito. Frente a los segundos, se requiere la racionalización de la distribución de la tierra y de la organización para la producción, teniendo en cuenta las condiciones requeridas por los productos estratégicos para la seguridad alimentaria. Los problemas básicos por resolver: ¿qué producir?, ¿en dónde producirlo?, ¿cómo producirlo? Por otra parte, la articulación de la economía colombiana con los mercados mundiales, dentro de los términos impuestos por los acuerdos con la OMC, genera condicionantes tanto para la colocación de la producción nacional en los mercados externos, como para la competencia de esta misma producción en los mercados nacionales con la oferta procedente de otros países.

La producción

Las decisiones sobre la producción en una economía profundamente fragmentada en términos de regiones y mercados, en donde las limitaciones del transporte y de la producción en general se añaden a la heterogeneidad espacial de las estructuras sociales, responden a muy diversas "señales" de los mercados: los internacionales, incluyendo los del narcotráfico, para todos los cuales existen y se han desarrollado sistemas de acceso especializados, así como los nacionales, regionales y locales. Las demandas generadas en ellos plantean diversas exigencias en calidades y volúmenes, pero en el caso de los mercados internos son particularmente relevantes, desde una doble perspectiva económica y política, sus relaciones con la distribución del ingreso.

Desde la perspectiva que ha orientado la política económica y agraria en particular, el principal propósito de la producción sectorial es la colocación de exportables en los mercados internacionales a fin de obtener las divisas necesarias para satisfacer las necesidades del desarrollo. Sin embargo, se ha señalado la existencia de condiciones tanto en los países desarrollados como en el país, que limitan estas posibilidades, las cuales se añaden a las consideraciones básicas de la política internacional que hacen de los abastecimientos alimentarios básicos una condición ineludible de seguridad nacional, para priorizar la producción de estos bienes y no hacer depender su disponibilidad del acceso a los mercados internacionales.

En consecuencia, el qué producir está definido, en primera instancia, por la necesidad de satisfacer las demandas alimentarias básicas de la población, en particular de los sectores de menores ingresos. Esta tarea ha de resolverse a partir de la producción de los volúmenes requeridos de bienes básicos para atender y complementar la "canasta alimentaria", según su composición regional, a partir de la información disponible sobre población, áreas potenciales para la producción, volúmenes y requerimientos técnicos (condiciones de los suelos, infraestructuras, incluyendo riegos, tecnologías aplicadas, disponibles y requerimientos de investigación).

Por otra parte, la producción primaria ("en finca") deberá complementarse con los encadenamientos industriales para su procesamiento y transformación (sistemas agroindustriales o "cadenas productivas"), en cuyos diseños y localizaciones,

establecidos a partir de consensos entre el Estado, los productores, incluyendo los industriales y los consumidores, será necesario tener en cuenta las áreas de producción, la participación de las poblaciones locales y la ubicación de los mercados.

Dentro de estas perspectivas, será necesario fortalecer la organización para la producción mejorando las capacidades de las economías campesinas, productoras de no menos de 40% de los bienes de origen agrícola, ampliando su disponibilidad de tierras con medidas redistributivas, donde sea necesario, de riego, vías y electrificación, créditos y asistencia técnica, facilitando la reestructuración de las pequeñas unidades y evitando su fragmentación.

Esta reorganización productiva ha de buscar la complementación de la producción campesina con la de las medianas y grandes unidades, de acuerdo con sus capacidades y ventajas para atender la demanda, facilitando la agregación de la oferta mediante la organización de los productores, el establecimiento de procesos de transformación en finca y localidades, así como la organización de la distribución de los bienes producidos, a través de la coordinación entre las organizaciones de productores y las de consumidores (asociaciones, cooperativas) en los distintos eslabones de la cadena agroalimentaria.

Estas propuestas están contenidas en las políticas sectoriales planteadas actualmente; no obstante, es necesario garantizar la presencia de las organizaciones de los productores campesinos y de los consumidores con miras a la negociación de

los precios y utilidades, los cuales hasta el presente solamente han beneficiado a los sectores de mayor poder económico y político dentro de los sistemas de producción y consumo.



gestión de las grandes ciudades y la configuración de nuevos patrones de asentamiento en beneficio de la revaloración económica, social y política de la vida rural.

Localización de la producción

Los esfuerzos para garantizar la oferta de los bienes necesarios para obtener la seguridad alimentaria han de aplicarse en los espacios concretos de la producción y de la realización de la producción. Para alcanzar este propósito es necesario tener en cuenta no solamente en dónde se obtiene la producción, sino también la conveniencia de esta localización desde el punto de vista de la ubicación de la población y de la vocación de esos ecosistemas para tales desarrollos productivos, lo cual puede implicar inducir cambios en el sistema de asentamientos en términos de la distribución espacial de la población, la distribución campo-ciudad de los recursos fiscales y la asignación efectiva de usos de los espacios según sus vocaciones.

Se trata entonces de fortalecer la organización de la producción de bienes agrícolas básicos en espacios aledaños a los centros de consumo, propiciando y afianzando el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos productores en esos espacios, con lo cual, como se indicó anteriormente, se abren perspectivas de agregación de valor en finca y en localidad y por tanto de generación de empleo, encadenamientos que facilitan la descon-

La localización de la producción está definida igualmente, en términos de las regiones que ofrecen las condiciones más adecuadas, pero será necesario garantizar que las tierras se destinen efectivamente a cubrir las necesidades establecidas. Este será un primer criterio de la reorganización espacial del país, en la que se define, de acuerdo con las vocaciones de los suelos, el uso que se les ha de asignar y se establezca de manera cierta este destino, mediante la verificación y la aplicación de medidas de control que contemplen cargas fiscales y medidas expropiatorias causadas por uso inapropiado de los suelos y otros recursos.

Los estudios disponibles sobre suelos, en especial el elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 1988) y los divulgados por el Instituto de Estudios Ambientales (Ideam) que han servido de base a los Planes Municipales de Ordenamiento Municipal, adelantados en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, suministran una guía sobre la ubicación, proporciones, vocaciones y usos actuales de los suelos en Colombia, a partir de la cual puede orientarse la localización de los cultivos que se considere responden a una estrategia de seguridad alimentaria. Sin embargo, es necesario llevar la cartografía disponible a las escalas adecuadas para la planificación local.

Junto con este ejercicio habría que definir los tipos de empresas (grandes y medianas empresas, unidades campesinas, etc.) más adecuadas para el desarrollo de los distintos tipos de cultivos, dentro de una política de acuerdos, apoyos en asistencia técnica, créditos, así como las medidas impositivas y expropiatorias mencionadas, lo cual formará parte de una reorganización rural y agraria en los términos que se plantean más adelante.

Organización de la producción

Los estudios sobre el comportamiento reciente del sector agropecuario evidencian que, por efectos de la apertura económica y de las tendencias en los mercados nacionales e internacionales, se ha generado una serie de cambios en la estructura de la producción, dentro de la cual, además de ampliarse la frontera agraria y dentro de ella las áreas destinadas a la ganadería extensiva, a costa de los bosques, se han afianzado los cultivos permanentes (plantaciones), en detrimento de los temporales, más propios de las economías campesinas. Esta tendencia opera de manera diferenciada por regiones y cultivos y la ejemplifica el afianzamiento de uno de los renglones considerados más promisorios, como es la palma africana, a cuyas 170 mil hectáreas plantadas se proyecta incrementar 50 mil adicionales.

El fortalecimiento de este tipo de cultivos, laudable como perspectiva productiva y de inserción



en los mercados internacionales, ofrece, sin embargo, aspectos que deben considerarse a la luz de las tendencias de los precios y de los problemas de la organización social de la producción.

Con respecto a las primeras y siguiendo la tendencia de los precios internacionales de los exportables de origen agrícola, en el caso del aceite de palma y durante 1999 las cotizaciones del crudo cayeron 25% entre enero y marzo, obteniendo la menor de los últimos 10 años. Al mismo tiempo, su expansión ha estado asociada con procesos de concentración de la propiedad que es necesario corregir con diseños más eficientes para esta agroindustria, a través de desarrollos

que contemplen empresas de tipo asociativo, con participación accionaria y regulada de los distintos sectores sociales que intervienen en la cadena.

No se concibe acá una "parcelización" de las plantaciones ni la implantación de formas artesanales para el procesamiento y la comercialización, sino la apertura a la participación en los beneficios de todos quienes actúan en el proceso productivo y en su realización.

Ahora bien: este es un tipo de organización para un producto determinado y en una región particular. Cabe examinar, de la misma manera y como se propone dentro de los lineamientos de la política, otros productos, con requerimientos técnicos diferentes y ordenamientos socio-regionales distintos, orientados

ya sea hacia mercados internacionales, ya nacionales, ya regionales, frente a los cuales sería preciso examinar la adecuación de los suelos y la organización de la propiedad, e impulsar la dotación de infraestructuras físicas y sociales.

La organización de la producción requiere una aproximación regionalizada que tenga en cuenta las vocaciones, aptitudes y requerimientos técnicos de los suelos, con miras a garantizar producciones sostenibles y deberán tenerse en cuenta procedimientos para la protección de los ecosistemas (suelos, bosques y aguas), así como la dotación y mantenimiento de infraestructura (de protección de cuencas y microcuencas, riego, etc.).

Los apoyos indispensables para estos procesos son los que siempre se han previsto y nunca se han posibilitado: acceso a la tierra para los productores eliminando su acaparamiento, la dotación de créditos para la producción y comercialización, dotación de tecnologías adecuadas e infraestructuras. A este respecto la organización institucional deberá tener en cuenta las experiencias previas, construidas sobre estructuras políticas clientelistas (tanto de los partidos tradicionales como de agremiaciones burocráticas) para cumplir sus objetivos, flexibilizando sus estructuras a las condiciones regionales e incorporando la vigilancia oportuna y eficaz de los productores.



Por otra parte, en la reorganización de la producción el replanteamiento de las condiciones técnicas cumple un papel estratégico. Dados los efectos negativos que ofrecen prácticas extendidas e inadecuadas en el manejo de suelos, así como las tecnologías intensivas en agroquímicos, ha surgido la búsqueda de tecnologías alternativas encaminadas a encontrar formas de desarrollo de la agricultura capaces de atender las demandas de los mercados con menores riesgos para la salud de las personas y para los recursos

naturales (agua, suelos, biodiversidad), que se condensan en las propuestas de agriculturas sostenibles o ambientales.

En Colombia han alcanzado distintos desarrollos estas iniciativas, tanto en el ajuste de técnicas y tecnologías como en el de las organizaciones que las sustentan; no obstante, los efectos económicos y ambientales del modelo dominante restringen las posibilidades de expansión de las propuestas alter-

nativas. De una parte, destruyen los recursos naturales y de otra, la financiación de la agricultura generalmente se encuentra atada a las tecnologías de la "revolución verde", a través de los créditos que ofrecen las casas distribuidoras de insumos a los productores, y de la asistencia técnica oficial.

La fragmentación de la oferta de tecnologías alternativas para la agricultura le resta viabilidad económica y ambiental, por lo que se hace necesario

impulsarla como política de estado, sustentando su desarrollo e implantación en la definición, financiación y realización de planes de investigación, ajuste, transferencia y generalización regionalizados, en coordinación con las organizaciones de productores y consumidores.

Esta política estará enmarcada dentro de los propósitos constitucionales de alcanzar un desarrollo sostenible y orientada hacia la protección y rehabilitación de los recursos naturales como bases de la vida económica y social de la nación. A su vez, los planes y proyectos de producción propuestos a partir de esta política, concertados entre el Estado y los productores, deberán tener en cuenta las ventajas y beneficios en términos de protección de los suelos contra la erosión, la exposición solar y la contaminación, reducción de la contaminación de las aguas, etc., derivadas de la utilización de tecnologías alternativas como la labranza mínima, la utilización de abonos orgánicos y el control biológico de plagas, así como también sus desventajas en términos de reducción de rendimientos en los cultivos con respecto a los alcanzados con tecnologías de la "revolución verde".

Las condiciones externas:
la agricultura del país frente
al comercio internacional

La posguerra de 1945 y los efectos que tuvo el conflicto en los principales países europeos fue el contexto en el cual se afianzó la política agraria y en particular el tema de la seguridad alimentaria como objeto de negociaciones internacionales. Esta

preocupación concurre con gran fuerza en el proyecto de la Comunidad Económica Europea y en la década de 1970 irrumpió el tratamiento y la valoración política de los problemas alimentarios como parte del auge de la transnacionalización de los capitales.

A partir de la "Ronda Uruguay" de principios de la década pasada, el Acuerdo Global de Comercio (GATT) incluyó la agricultura en las negociaciones sobre liberalización de los mercados, imponiendo sobre los países de menor desarrollo el levantamiento de las barreras aduaneras con las que habían protegido su producción agrícola, política que fue acogida de inmediato por el gobierno colombiano, con los efectos analizados anteriormente.

Los resultados generalmente negativos que ha tenido este tipo de medidas en los países de menor desarrollo y los esfuerzos para flexibilizar las políticas aperturistas de algunos han confluído para abrir un nuevo ángulo a los acuerdos, lo cual está contenido en los planteamientos sobre "El carácter multifuncional de la agricultura y la tierra" (FAO, 1999) y "Las preocupaciones no comerciales" de la agricultura (OMC, 2000). Estos planteamientos argumentan a favor del derecho de los países a mantener sus agriculturas, en riesgo de desaparición por las presiones de los países más poderosos, con base en las tareas que cumple esta actividad en términos



de producción de alimentos y materias primas, en particular para los mercados locales y regionales, protección de los recursos naturales y la biodiversidad, y preservación de la vida rural como componente básico de las sociedades.

Estos giros de la política comercial internacional abren espacios para nuevas negociaciones a través de las cuales el país proteja renglones estratégicos de su producción (bienes contemplados dentro de la seguridad alimentaria) y obtenga condiciones favorables para exportaciones de productos frescos y procesados.

En el plano de estas iniciativas Colombia puede madurar su experiencia de una prolongada aplicación de políticas proteccionistas, que beneficiaron la construcción de cadenas agroindustriales como fueron los textiles y las oleaginosas, o desarrollos agroexportadores, como fue el caso del café para ajustar una opción propia en la que combine la exposición a los mercados para aquellos renglones que no requieran protección y la defensa de aquellos renglones que, por consideraciones políticas, económicas y sociales sí deban recibirla. En el caso de la agricultura, se trata de aquellos que



sustentan las economías campesinas y los sectores con mayor capacidad de generación de empleo y más amplias posibilidades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

En este punto es necesario considerar muy cuidadosamente algunas iniciativas que se plantean como alternativas, como son los "mercados verdes" o los productos "gourmet", los cuales pueden ubicarse en determinados nichos de la demanda internacional de altos ingresos, como componentes complementarios del desarrollo rural o agrícola. Sin embargo, conviene no perder de vista que los volúmenes y productividades que ofrecen estos renglones todavía no les permiten constituirse en opción económica ante la producción obtenida con las tecnologías sostenidas en agroquímicos.

Desde esta perspectiva se hace necesario un replanteamiento de las políticas de ayuda a Colombia para la superación de la producción de psicotrópicos. Se trata, en lo fundamental, de canalizar tales recursos hacia la operación de acuerdos comerciales que permitan la protección de los productos estratégicos para la seguridad alimentaria y la exportación, en condiciones de favorabilidad, de bienes de origen agropecuario y forestal relevantes para el desarrollo de las regiones predominantemente rurales.

Esta orientación para el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y agrarios, guiada por el interés nacional de crear condiciones de desarrollo y convivencia pacífica, no puede constituir una propuesta de protección a ultranza de sectores no sostenibles en términos sociales, económicos y

ambientales: renglones productivos soportados en la concentración excluyente de la propiedad territorial y en tecnologías depredatorias como lo es la ganadería extensiva, las explotaciones agrícolas desarrolladas con tecnologías intensivas en utilización de agroquímicos o la extracción no sostenible de recursos renovables y no renovables.

Restauración de las bases ambientales de la producción: reforma rural y reorganización de los espacios de la agricultura

La concentración de la propiedad, el empobrecimiento de los pequeños productores campesinos, la baja competitividad de buena parte de la producción agropecuaria nacional, la pérdida de rentabilidad del sector y las menguadas posibilidades de generar nuevos empleos en la producción directa ha impulsado al gobierno, a los gremios y a los demás sectores interesados en diferentes iniciativas. En ellas han cabido la protección extrema, la renovación y el fortalecimiento institucional, la reedición de viejas formas de aparcería, como las propuestas para las plantaciones de palma africana, la "reestructuración rural" y distintas propuestas de reformas agrarias, con énfasis en la redistribución de la tierra.

El significado eminentemente político de la propiedad territorial, en donde ella constituye parte importante del problema agrario (Binswanger, 1994), le ha conferido profundos componentes ideológicos que dificultan su discusión. En el país este hecho es evidente en cualesquiera de los esce-

narios en donde se plantee, ya sea el de las políticas agrarias, la paz o el acceso a la tierra para los desplazados. Sin embargo, hay que tener en cuenta cómo los estudios más avanzados sobre economía de la agricultura hacen evidente que un patrón equilibrado de distribución de la propiedad favorece un más rápido desarrollo, con una asignación más eficiente de la población a los sectores productivos (Bejarano, 1998).

De otra parte, el reconocimiento de lo territorial como escenario de la política permite ubicar el análisis y las propuestas de soluciones de problemas centrales del país, como es el caso de la reforma agraria, en términos de la (re) organización del espacio nacional y de articular a ella las políticas e instrumentos de política. Esta propuesta ha de ser comprendida en su formulación y en su aplicación, como expresión de una voluntad de ordenamiento territorial. Específicamente se propone considerar la perspectiva de la reforma agraria dentro de los marcos del ordenamiento territorial y de la búsqueda de soluciones a la necesidad de configurar un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas inclusivo del conjunto del país.

Las experiencias en la aplicación de la Ley 160 de 1994 han evidenciado la incapacidad del mercado para actuar como garante de la racionalización del reparto agrario y factor de equidad en el desarrollo, por lo cual se hace necesario reconsiderar el carácter estratégico de las funciones del Estado y su papel en la sostenibilidad del pacto social. Es necesario considerar dentro de ellas las que guardan relación con el reparto agrario como factor

político. En circunstancias en las cuales la distribución de la propiedad induce los conflictos más relevantes en un escenario de guerra civil, no puede dejarse prioritariamente en manos del mercado la solución de los desequilibrios en el acceso a la tierra y se hace necesaria la intervención del Estado en ella, con la fiscalización de las comunidades.

El Estado, en desarrollo de una política efectiva de reforma del campo y la agricultura, ha de ser coherente en las definiciones estratégicas nacionales sobre destinación de las regiones y ecosistemas, políticas de asentamientos humanos y fronteras, como propósitos de la sociedad y del estado del corto, mediano y largo plazo. Su base cierta ha de ser la voluntad de preservación y desarrollo de la nacionalidad y de su patrimonio ecológico, sostenible sobre las bases de la convivencia y el respeto mutuo entre quienes la componen y entre ella y su entorno natural.

En este sentido la política agraria y sus instrumentos, entre ellos la reforma agraria, han de enmarcarse dentro de una perspectiva más amplia y comprensiva: su objetivo sería configurar un sistema de relaciones sociales, económicas y políticas urbano-rurales más equilibrado e inclusivo y su instrumento central sería un ordenamiento territorial orientado hacia la racionalización de la ocupación del espacio. Se trataría, en síntesis, de una reforma rural (Machado, 1998).



Esta perspectiva permitiría la recuperación de ecosistemas frágiles, actualmente ocupados en condiciones de plena precariedad social y ambiental, ofreciendo a quienes hoy los ocupan espacios atractivos para su desarrollo económico y social, pero excluyendo definitivamente el expediente de su expulsión violenta, el cual

ha sido dinamizador de los conflictos actuales y, de ninguna manera, solución para ninguno de ellos.

A partir de estos criterios será necesario poner en marcha una política de reforma agraria como política de tierras y agricultura, orientada a reorganizar el uso y la ocupación de los espacios rurales para lograr el bienestar de la población en términos de seguridad alimentaria y calidad de vida, en general. En términos específicos, esta política estará orientada a construir el equilibrio entre los espacios rurales y los asentamientos urbanos en términos de satisfacción mutua de las demandas de bienes y servicios y localización de la población; incrementar la generación de empleo e ingresos en los espacios rurales a través de la densificación de procesos de transformación (agregación de valor) en finca y localidad, de bienes para los mercados locales, regionales, nacional y para la exportación y garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales.

Esta política se realizará desde los niveles municipales y regionales para construir sistemas

regionalizados para la producción, la transformación y distribución de bienes de origen agrícola, pecuario y forestal, donde predominen las medianas explotaciones en disposición de las superficies más adecuadas para la producción, de acuerdo con las condiciones regionales y las necesidades técnicas de los renglones a los cuales estén dedicadas. Dentro de estos sistemas se eliminará el latifundio y se reestructurará la pequeña propiedad ampliando su disponibilidad de tierras y se facilitará la restauración de los ecosistemas degradados y la ampliación de los bosques y áreas protegidas.

La construcción de esta organización para la producción tendrá en cuenta las demandas locales y regionales de tierras, buscando garantizar el acceso a la misma de los pequeños productores sin tierra o con dotaciones insuficientes para desarrollar niveles de producción que les garantice los ingresos adecuados para lograr una calidad de vida digna. Esta organización se construirá teniendo en cuenta la vocación de los suelos, las potencialidades de los ecosistemas, la preservación de los parques naturales y demás áreas protegidas e incorporarán los acuerdos necesarios para respetar los territorios de las comunidades afroamericanas, indígenas y raizales.



El Estado asignará los recursos requeridos para la organización, dotación y desarrollo de estas estructuras para la producción dentro de un plan plurianual que comprenda el desarrollo de las infraestructuras complementarias y

demás dotaciones requeridas y deberá realizarse dentro de una priorización que tenga en cuenta las condiciones socioeconómicas de la población, la presencia de los núcleos de mayor perturbación (latifundios), los mayores potenciales productivos de acuerdo con los objetivos de la seguridad alimentaria y la urgencia de restauración de ecosistemas estratégicos degradados.

De acuerdo con la perspectiva del "ordenamiento territorial ambiental", la aplicación de esta política de reforma agraria en la reorganización espacial de la producción y los asentamientos deberá comprender la identificación y diferenciación de los territorios, previendo la aplicación de políticas diferenciadas: intensificación de asentamientos, desestímulo a asentamientos, inducción de tipos de producción, etcétera. Por último, las posibilidades políticas y económicas de lo que se sugiere hacer. Acá caben las recomendaciones de impulsar y compatibilizar políticas de ordenamiento territorial, reformas agraria y rural y asentamientos humanos.

Esta organización para la producción y el fortalecimiento de la vida rural deberá ser construida de manera descentralizada y por las comunidades locales, con apoyo técnico y económico fundamental pero no exclusivamente estatal.

Para estos efectos es conveniente tener en cuenta distintas experiencias en desarrollo local,

sin olvidar que si el esfuerzo descentralizado no está articulado con una orientación de la política nacional, no cuenta con coherencia en la asignación de recursos y carece de los equilibrios y acuerdos políticos requeridos para hacerlo efectivo.

La aplicación y desarrollo de esta política de tierras y agricultura así concebida ha de guardar coherencia con las definiciones estratégicas nacionales sobre destinación de las regiones y ecosistemas, políticas de asentamientos humanos y fronteras, como propósitos de la sociedad y del Estado del corto, mediano y largo plazo.

Estrategias para la generación de empleo e ingresos en el campo y la agricultura

La reorganización de la agricultura en los términos que se vienen planteando implica, entonces, el fortalecimiento de sistemas de producción en los que participan las pequeñas, medianas y grandes unidades de acuerdo con sus ventajas y posibilidades, lo cual permite intensificar la ocupación productiva de la población articulada a ellas como productores directos o asalariados. A su vez, la organización de la producción deberá incorporar procesos de transformación en finca y en localidad: manejo poscosecha en términos de selección, empaque y transformación, establecidos con base en procesos de capacitación, dotación de infraestructuras y contratos de suministro a los niveles más avanzados de las cadenas, hasta alcanzar la distribución final.

Estos procesos serán viables si son el resultado de la concertación entre el Estado y los produc-

tores en torno a la búsqueda de la satisfacción de la demanda en términos de volúmenes, precios y calidades, simetría en la remuneración para los distintos agentes y generación racional de empleo en los distintos eslabones de la cadena de producción y distribución.

Al traducir estas orientaciones en la geografía nacional es necesario tener en cuenta la configuración socioeconómica de las regiones y sus relaciones con los procesos migratorios, que se sintetizan a continuación.

De acuerdo con este análisis las migraciones internas en el país ocurren de manera preferencial dentro de las grandes regiones en las cuales se han configurado áreas expulsoras, constituidas en particular por las áreas de minifundio y áreas de "atracción" (núcleos urbanos y frentes de colonización). En éstas, dadas las características de la economía nacional (fragilidad de la industrialización e informalización del empleo) no se estabiliza la población y parte de ella se orienta hacia las áreas de frontera, para insertarse en las actividades económicas que se desarrollan en ellas de manera cíclica: minería, incluyendo extracción de petróleo, cultivos ilícitos, entre otras.

Teniendo en cuenta estas tendencias y dentro de las definiciones centrales del ordenamiento territorial ambiental para el país, vale decir, prioridades ya establecidas y nuevas medidas indispensables de protección y restauración de ecosistemas y recursos estratégicos (páramos, bosques, agua, parques y reservas forestales), el Estado ha de contar

con la fuerza y las capacidades políticas necesarias para aplicar, junto con los productores y las comunidades en general, estrategias de: reorganización de la agricultura, en términos de recomposición del minifundio mediante la afectación de áreas colindantes, asociación de parcelas y medidas que impidan su fraccionamiento, acuerdos para la producción y preservación ambiental con las comunidades afrocolombianas e indígenas, racionalización de las cadenas productivas y establecimiento de procesos de agregación de valor en finca y localidad, generación de empleo e ingresos, fortalecimiento de mercados locales y regionales y estabilización de asentamientos en las áreas rurales.

De otra parte, es indispensable tener en cuenta que estas políticas solamente tendrán los efectos buscados si el país cuenta con procesos eficaces y masivos de formación, capacitación e información de la población, acordes con las perspectivas de su desenvolvimiento técnico-científico, económico y político. En estos procesos será necesario fortalecer la identidad y la valoración de los recursos y perspectivas del país dentro del contexto internacional, dotar de bases científicas, técnicas y destrezas a cada uno de los campos estratégicos de esta propuesta de desarrollo.

Estabilización de la población rural y de la frontera agraria: una política de asentamientos

Una política sobre asentamientos humanos deberá contemplar, de una parte, una propuesta sobre la distribución espacial deseable de la pobla-



ción orientada a adecuar su ubicación a la disposición y vocación de los suelos y demás recursos naturales. Estos propósitos estarán sustentados en el mejoramiento de los sistemas de producción y comercialización, la generación de empleo productivo, la dotación y racionalización de infraestructuras y servicios públicos.

De otra parte, la sociedad colombiana y su Estado deberán asumir las implicaciones políticas y económicas que conlleva un ordenamiento social territorial que conduzca a asignar a la tierra los usos que le corresponda y a orientar el establecimiento y organización de los asentamientos humanos con criterios de sostenibilidad ambiental, política y económica. Dentro de estas implicaciones se ubican el diseño, financiación y aplicación de instrumentos para el registro catastral y los gravámenes prediales, incentivos positivos y negativos para la localización y desarrollo de proyectos urbanísticos, industriales, agroindustriales y turísticos.

Adicionalmente, hay que señalar que el propio conflicto armado comienza a afectar las posibilidades de ajuste del sector agrario, generando además nuevas circunstancias para la sociedad colombiana como son las que se derivan de la rápida internacionalización de un proceso en el



cual el campo y lo que ocurra con él van a ser particularmente relevantes. Hay que decir que la desestabilización de nuestro frágil ordenamiento fronterizo por efectos de la guerra, pone sobre la mesa la urgente necesidad de atender de manera eficaz los problemas agrarios.

Dentro de esta perspectiva es necesario reconocer que el proceso de formación de nuestros asentamientos humanos ha configurado patrones que no pueden modificarse de manera súbita: una política de asentamientos que pretenda modificar las estructuras existentes implica generar atractivos para ocupar los espacios más adecuados para los asentamientos, disminuir la presión sobre las zonas de riesgo y las que deben ser objeto de recuperación, modificar los patrones de uso extensivo para privilegiar aprovechamientos intensivos y sostenibles, todo ello con el apoyo del acceso a servicios y mercados como atractivos de los nuevos patrones de asentamiento.

Un logro complejo de este proceso será una creciente equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo y, en términos más específicos, el recono-

cimiento de la vida rural como punto de partida para un equilibrio efectivo en las relaciones campo-ciudad, como condición de la viabilidad de la sociedad colombiana.

REFERENCIAS

- BEJARANO, Jesús Antonio, *Economía de la agricultura*, Tercer Mundo/IICA, Bogotá, 1998.
- BINSWANGER, H. Et al., *Power, distortions, revolt and reform in agricultural relations*, The World Bank, Washington, 1993.
- GUTTERMAN, Lía "El sector agropecuario frente a la apertura", en Moscardi, E. (editor) *El agro colombiano ante las transformaciones de la economía*, Tercer Mundo, Bogotá, 1994:
- CEGA, CCI, *Agrovisión Colombia 2025* (mecanografiado), Bogotá, 2001.
- CEPAL/FAO, "Análisis y diseño de la política alimentaria: lineamientos de un enfoque sistémico", Lima, 1985, citado por Machado y Torres, op. cit.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Una mirada al sector agropecuario 1999-2000*, Bogotá, 2001.
- FAO, Documento expositivo: *El carácter multifuncional de la agricultura y la tierra*, Maastricht, 1999.
- IDEAM, *Indicadores ambientales de Colombia 2001*, Bogotá, 2001.
- IGAC, *Suelos y bosques de Colombia*, Bogotá, 1989
- MACHADO, A. ¿Reforma agraria o reforma rural?, *Análisis Político*, No. 40, agosto 200, Bogotá.
- VARIOS. *La agricultura y las políticas sectoriales*, TM Editores/ Banco Ganadero, Bogotá 1994/
- OCAMPO, José Antonio. *Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis*, seminario "El papel estratégico del sector rural en el desarrollo de América Latina", Cartagena, 1998
- OMC. *Nota sobre las preocupaciones no comerciales*, G/AG/NG/W36/Rev.1, 2000
- REYES, Alejandro, "Compra de tierras por narcotraficantes", en *Varios, Drogas ilícitas en Colombia*, PNUD, Bogotá, 1997
- REYES, A., Martínez, J., "Funcionamiento de los mercados de trabajo rurales en Colombia", en González, C., Jaramillo, C.F. (coordinadores) *Competitividad sin pobreza*, FONADE/ TM Editores, Bogotá, 1993

De la reforma agraria a la reforma rural

Absalón Machado C*

Colombia nunca se ha distinguido por su decisión y capacidad para adelantar procesos de cambio estructurales que pongan a la economía y la sociedad en una senda de crecimiento sostenido, mediante un modelo de desarrollo más endógeno e incluyente, para desarrollar los diversos potenciales que tiene y posicionarse adecuadamente en el concierto de las naciones en vía de desarrollo.



* Miembro de Número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Profesor Titular de la Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Económicas.

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



Las fallas del
mercado y la sociedad

Colombia se durmió sobre el discurso de la vocación agrícola del país y no se preocupó por las consecuencias del crecimiento excluyente; con un Estado confiado en que el mercado resolvería las fallas de acceso a los recursos, y a su vez un mercado confiado en que el Estado crearía las condiciones para que el sector privado avanzara en un

proceso de desarrollo sostenido que conduciría a involucrar a todos los actores en los beneficios aportados por el uso de la tecnología y los procesos de modernización.

El proceso de conformación de la propiedad rural en Colombia es una buena muestra de esa falta de visión del Estado y la sociedad sobre un ordenamiento adecuado en el acceso y uso de los recursos para el desarrollo. Desde la época de la Colonia empezaron a cometerse errores apreciables en

el acceso a la tierra, y ello continuó durante el período republicano y las políticas de colonización de finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. Catherine LeGrand hizo un aporte significativo a la comprensión de la forma como se configuró la propiedad rural hasta

mediados del siglo XX². Este estudio, poco conocido por la sociedad colombiana, y en especial por la clase dirigente del país, invita a una reflexión seria sobre lo que el país ha hecho en la apropiación de su principal recurso natural, y lo que trató equivocadamente de corregir con la reforma agraria.

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

2. Catherine LeGrand. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988.



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

Los campesinos que entraron en las áreas de colonización por fuera de las zonas cafeteras tuvieron que vérselas no solo con las inclemencias del trópico, también con los intereses de los terratenientes y comerciantes atraídos por las posibilidades de valorización de las tierras y el dominio territorial en áreas donde el *patrimonialismo* y la informalidad sustituyeron la falta de un Estado que acompañara las arduas faenas de los pequeños propietarios para establecer sociedades rurales estables. Hoy, la mayoría de esas zonas son sociedades inestables sin un futuro claro, están ocupando áreas frágiles para la agricultura y zonas de reserva donde deben salvaguardarse los recursos naturales; o han sido apropiadas por las ambiciones de propietarios que con la ganadería han ido extendiendo sus

dominios más allá de la frontera agrícola. Son las áreas donde, además, están ubicados los cultivos ilícitos y son el escenario de disputas territoriales de los grupos alzados en armas, por la ubicación estratégica que tienen



para el desarrollo de actividades ilícitas de todo tipo. Ese modelo colonizador no le ha dejado sino problemas al país y a la sociedad y, además, por la forma como el Estado ha tratado sus problemas, ha conducido a enrarecer las relaciones del país con la comunidad internacional y con las potencias económicas del orbe.

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

En una perspectiva histórica, es claro que el problema de tierras y el problema agrario debería

haberse resuelto, o empezar a resolverse de manera definitiva, en la fase de transición de la premodernidad a la modernidad y la modernización; de manera aproximada en el período de 1945 a 1960 cuando se pudo romper el esque-

ma tradicional de la hacienda precapitalista y se avanzó hacia la secularización de la sociedad, hacia el desarrollo del capitalismo en el campo y empezaron a entronizarse la ciencia y la tecnología como factores claves para la producción; período en el cual se resquebrajó además la mentalidad católico-conservadora del entorno rural, como la denomina el profesor Carlos Uribe Celis. Es en ese período cuando debió resolverse realmente el problema agrario y de tierras, época que coincide con el surgimiento de movimientos armados que reclamaban esa solución, entre otras. Así, la Ley 135 de 1961 sobre reforma agraria llegó tarde, y entró justo en el límite del período más indicado para hacer el cambio, pero no resolvió el problema.

En un intento por suplir las deficiencias de la reforma agraria, cortada de tajo en el Acuerdo de Chicoral, a comienzos de los años setenta, y para atender las demandas del campesinado, el Estado, con el apoyo de la banca internacional, implementó a partir de 1977 el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, que terminó convirtiéndose en un Fondo de Cofinanciación a comienzos de los noventa. El error de este programa fue el de suponer que podía mejorarse la situación de los campesinos y pequeños productores sin el acceso a los factores productivos, en especial la tierra. El DRI hizo

aportes significativos a la construcción de una infraestructura regional para las sociedades rurales de pequeños y medianos productores, pero no mostró avances consolidados en los ingresos y la calidad de vida rural. Aunque logró estabilizar muchas sociedades campesinas, fue también un programa aislado de las transformaciones que requería el país para avanzar en un proceso de desarrollo más endógeno.

El Programa DRI murió finalmente en manos del neoliberalismo y las corrientes más conservadoras que empezaron a retirar los apoyos del Estado al sector rural, con la idea de que la producción campesina es ineficiente y que el mercado incorporaría en las corrientes dinámicas de la producción y las cadenas productivas a aquellos productores que mostraran más eficiencia para competir en los mercados, en un proceso de selección natural de los más capaces. Pero, igualmente, el DRI estaba operando dentro de un esquema de políticas sectoriales que privilegiaba a la agricultura comercial para impulsar el desarrollo del capitalismo en el campo y en medio de un conflicto que fue minando las posibilidades de permanencia en el campo de muchos productores.

LOS RESULTADOS DE LA REFORMA REDISTRIBUTIVA

En teoría, y de acuerdo con los postulados del modelo clásico de la reforma agraria, los principales beneficiados con esa política son los campesinos sin tierra o los que tienen muy poca tierra y

pueden completar su unidad mínima para generar los ingresos de subsistencia. Así sucedió en los países europeos y asiáticos, donde el Estado apoyó decididamente el cambio y pudo dar lugar a la conformación de sociedades rurales fundamentadas en la pequeña y mediana propiedad, como proyecto de desarrollo de la democracia dentro de un esquema de desarrollo capitalista. No fue así en los países latinoamericanos, donde la fragmentación de la propiedad, en la mayoría de los casos, terminó consolidando el minifundio y la gran dispersión de la producción, sin que el Estado acudiera de una manera sistemática y coherente con la infraestructura y servicios necesarios para que las unidades familiares pudieran acumular y mejorar sus niveles de vida. Cuando se conformaron empresas asociativas, éstas finalmente revirtieron al sector privado y volvieron a fortalecer los procesos de acumulación de tierras; la excepción puede ser el modelo cubano y los ejidos mejicanos, que finalmente se están privatizando para poder dar espacio a las iniciativas individuales en un mundo competitivo y globalizado.

Las reformas agrarias en América Latina no sólo fracasaron por esa concepción de la fragmentación de los derechos de propiedad y de las explotaciones agrícolas sin apoyos del Estado, sino porque los procesos de redistribución operaron aislados en sociedades que requerían reformas urbanas, industriales, financieras y comerciales para poder hacer compatibles los cambios en el sector rural con los requeridos en los demás sectores de la economía y la sociedad. Pero también fracasaron porque el sector agropecuario no fue conside-

rado como uno de los sectores estratégicos de la economía, y por tanto la atención del Estado a través del gasto público fue insuficiente, además de ineficiente en la mayoría de los casos.

No hubo una articulación entre los cambios programados por el Estado a través de leyes y los que el mercado impulsó en los demás sectores de la economía; en otros términos, las reformas agrarias no fueron el resultado de un proceso de cambio global en la sociedad y perecieron frente a las fuerzas políticas y económicas interesadas en mantener el *statu quo* y las estructuras de poder en sociedades que estaban en tránsito hacia un desarrollo capitalista dependiente. De otra parte, las reformas agrarias operaron dentro de un modelo de desarrollo que privilegiaba la agricultura comercial frente a las economías campesinas; de allí que la política sectorial y las entidades públicas se diseñaran para atender los intereses de los empresarios y exportadores, antes que prestarle atención a las potencialidades y limitantes de los pequeños productores. En una perspectiva histórica y más allá de la concepción misma de la política redistributiva, se cometieron muchos errores.

En Colombia es claro que quienes menos se han beneficiado de la reforma agraria son los campesinos; la mayoría de los que recibieron tierras cayeron en la pobreza, abandonaron las tierras o las en-



tregaron al sector financiero en pago de deudas. Los más beneficiados fueron los propietarios que hicieron buenos negocios vendiendo tierras caras y de mala o regular calidad a los gobiernos, así como innumerables funcionarios públicos agazapados en las prácticas de la corrupción y el clientelismo, como también la clase política de muchas regiones, que ha hecho parte de los núcleos de poder locales o regionales y que gira alrededor de los negocios sobre la tierra y los asuntos rurales. A partir de 1988 el beneficio ha mejorado para los propietarios, en la medida en que el pago de las tierras por el Estado se hace en buena parte al contado o a plazos de no

más de cinco años, cuando antes, según la Ley 135 de 1961, los pagos se hacían con bonos a 20 años y a bajos intereses, con lo cual los propietarios financiaban buena parte de la reforma. Con la ley 160 de 1994, que buscó abrir sin éxito la operación de un mercado subsidiado de tierras, es la sociedad toda la que ha venido pagando el subsidio de 70% que otorga el Estado sobre el valor de la compra de tierras; los propietarios aportan muy poco.

En el período 1961-1999 el Incora afectó con fines redistributivos 1.8 millones de hectáreas, de los cuales 1.4 millones fueron tierras compradas por el Instituto; sólo 70.000 hectáreas correspondieron a acciones de expropiación y 350.000 hectáreas fueron tierras cedidas al Fondo Nacional Agrario. En cambio, las tierras entregadas para reservas indí-

genas suman 30 millones de hectáreas y la titulación de baldíos asciende a 15 millones de hectáreas. No más de 102.000 familias se beneficiaron de los programas de redistribución, unas 430.000 recibieron títulos de terrenos baldíos y cerca de 65.000 familias de comunidades indígenas se han beneficiado de los programas del Incora. Los estimativos existentes dicen que en este período el Estado ha gastado cerca de 7 billones de pesos, sin que pueda decirse que se realizó realmente una reforma agraria.

En reforma agraria todos nos hemos equivocado, pues el problema agrario no se ha resuelto y parece que el país así lo ha querido, en una decisión política que ha costado ingentes recursos económicos, ha generado múltiples conflictos, ha costado la vida de muchos colombianos, ha producido un fenómeno de desinstitucionalización e incertidumbre, así como de inestabilidad de las sociedades rurales y de desconfianza de los productores y los habitantes rurales en sus instituciones y organizaciones. Ni la reforma agraria redistributiva, ni el mercado subsidiado de tierras, ni los programas de desarrollo rural integrado, ni los programas gubernamentales de las políticas sectoriales han acertado en una



solución definitiva al problema agrario. Los obstáculos no parecen ser técnicos ni de recursos, sino de falta de decisión política para realizar los cambios que el país requiere para poder desarrollarse de una manera civilizada, en medio de la democracia y aún dentro del capitalismo.

LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES Y EL CONTEXTO

La necesidad de repensar el esquema reformista tradicional no solamente se fundamenta en los fracasos del modelo de reforma agraria adoptado por el país, también deben considerarse los cambios estructurales y los contextos internos y externos ocurridos en las últimas décadas. Una muestra de esos cambios contextuales, que en conjunto han modificado el panorama en el cual se debe discutir hoy la reforma agraria, es la siguiente:

- ⊗ El desarrollo del capitalismo en el campo ha avanzado de manera casi generalizada por fuera de las formas de producción campesinas e indígenas, aunque ellas están impregnadas por el capital a través de relaciones asimétricas con los mercados y el capital financiero. Es diferente redistribuir la propiedad en un régimen precapitalista con relaciones de producción semifeudales, que hacerlo en un capitalismo que en algunos sectores está avanzando aceleradamente hacia la conformación de cadenas agroindustriales y *clusters* productivos.
- ⊗ La globalización económica ha penetrado la economía y la sociedad y está cambiando las re-

laciones y la manera de hacer negocios. Este proceso estructural de la globalización está comandado por una gran revolución tecnológica en todos los campos del conocimiento, afectando las formas productivas, las maneras de relacionarse y la naturaleza de los negocios, aumentando la concentración de la riqueza y acentuado la exclusión de los que no tienen las condiciones para participar en el proceso se está redimensionado el tamaño de las empresas y valorizando el conocimiento frente a los tradicionales factores de producción; como parte de ello, la transnacionalización de las cadenas agroindustriales y de la distribución minorista de alimentos se ha acentuado en los últimos 20 años.

- Los patrones de consumo están cambiando aceleradamente, confiriéndole un gran poder a los consumidores frente a los débiles poderes de los productores, quienes han ido perdiendo su poder político frente a las masas urbanas. En el consumo de alimentos pesan hoy más las consideraciones de salud e inocuidad, con lo cual tienden a privilegiarse más las producciones limpias o la agricultura más ecológica.
- Los núcleos de poder del sistema agroalimentario se han trasladado hacia los sectores agroindustriales, financieros y comerciales. El poder fundamentado en la propiedad agraria se ha subordinado a los poderes de estos núcleos situados por fuera de la estructura agraria, y la actividad agrícola primaria se ha convertido en el eslabón más débil del sistema.

- Los agentes económicos y sociales del sector rural y del sistema agroindustrial han cambiado cualitativamente, así tengan la misma connotación de clase. Nuevos actores han entrado al sector con nuevas visiones y los esquemas empresariales tienden a imponerse frente a los más informales de la producción. De otra parte, nuevos actores con mentalidades perversas han entrado al sector a apropiarse de factores productivos, distorsionando los precios y el uso de las tierras.



- La frontera agrícola se ha agotado y son pocos los baldíos de la nación para la producción y el reparto agrario, a tiempo que la ganadería se ha extendido por toda la geografía nacional en un proceso extensivo de ganaderización y potrerización del campo, detrás del cual se gestan conflictos y serios problemas sociales, institucionales y ambientales.
- El deterioro de los recursos naturales es acelerado y ello está afectando las condiciones de producción y de sostenibilidad del aparato productivo. La irrupción de los cultivos ilícitos en las zonas de colonización ha acentuado ese deterioro. Al tiempo, el país está tomando conciencia del potencial de su biodiversidad para el desarrollo, sin que todavía disponga de los

mecanismos ni de una institucionalidad adecuada para su explotación y conservación.

- El deterioro de las condiciones de desarrollo para las economías campesinas se ha agudizado apreciablemente en los últimos 15 años, y los niveles de pobreza no ceden, al contrario, han aumentado en los últimos años a raíz de la crisis en la economía y el sector rural, y de los desplazamientos forzados de pobladores rurales que van perdiendo con ello los pocos activos de que disponen.
- Los índices de concentración de la propiedad rural se mantienen altos y en algunas regiones han aumentado, mientras la fragmentación de la pequeña propiedad sigue avanzando, multiplicando el minifundio y la pobreza en el sector rural. El modelo dual de desarrollo sigue acentuándose en el campo y la mediana propiedad, hoy en crisis, no ha podido fortalecerse para establecer una balanza que permita equilibrar los poderes en el sector rural.
- Lo rural se concibe hoy más allá de lo agropecuario y se ha ido imponiendo el concepto de nueva ruralidad y de multifuncionalidad de la agricultura. En estos conceptos se encuentran nuevos potenciales y posibilidades de desarrollo rural y de diversificación de las fuentes de ingreso.
- Existe conciencia pública de que las instituciones creadas en los últimos cuarenta años para el desarrollo de la agricultura y la reforma agraria,

requieren someterse a un proceso de reestructuración para lograr una institucionalidad más apropiada, transparente y eficiente.

- Hay una creciente desestabilización política por la irrupción de grupos armados fuera de la ley, y por la expansión de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, con diversas repercusiones en todos los órdenes.
- La tierra se está apropiando a través del mercado, y más generalmente de manera violenta a través de diversos métodos, entre ellos las masacres, los desalojos, el amedrentamiento, las amenazas y el dominio de áreas consideradas estratégicas por los grupos armados en contienda. La tierra se ha ido convirtiendo en muchas regiones en un instrumento de dominio territorial para establecer áreas estratégicas de la guerra y de expansión de cultivos ilícitos, en lugar de su natural función de ser un bien de producción e inversión. En realidad, esta ya no es una contrarreforma agraria en el sentido de la simple concentración de la propiedad, sino un proceso violento de involución en el sistema de relaciones sociales y en las consideraciones de los derechos de propiedad. Con ello pueden recordarse las épocas del feudalismo donde los señores dueños de las tierras establecían dominios con sus propias leyes y ejércitos, mediante la selección de vasallos que les servían a sus propósitos.
- En algunas regiones la tierra ha pasado de ser un bien especulativo y generador de rentas

institucionales, a un bien de inversión y producción, usándose adecuadamente, en especial donde se han conformado o se están configurando *clusters* productivos y conglomerados agroindustriales.

- En la última década se empezaron a manejar nuevas visiones de lo rural y de las funciones de este sector en la sociedad. Los conceptos de: nueva ruralidad, sistemas agroindustriales, multifuncionalidad de la agricultura, agricultura ampliada o sistémica, entre otros, están cambiando la forma de ver la agricultura y están cuestionando las concepciones de las políticas que manejan el Estado y los sectores privados.

DE LA REFORMA AGRARIA REDISTRIBUTIVA A LA REFORMA RURAL

Todos estos elementos cambian el contexto y los parámetros para discutir el problema agrario y sus soluciones, y deben servir de referentes para la definición de nuevas estrategias, ubicadas más allá de las políticas redistributivas tradicionales. Ellos también conducen a plantear que es hora de abandonar el concepto tradicional de reforma agraria para hablar mejor de una *reforma rural*, como concepto más amplio e integrador para el nuevo contexto y las estrategias del inmediato futuro.

Antes de precisar lo que entendemos por reforma rural veamos los modelos que se han planteado para la solución del problema agrario. En realidad existen varias alternativas de solución que



deberían analizarse a la luz de los planteamientos teóricos, así como del lente de la realidad social y política, y del estadio de desarrollo o de atraso que tiene Colombia. Las propuestas actuales podrían clasificarse en cuatro grupos:

1. La reforma agraria redistributiva como una reivindicación histórica y de búsqueda de equidad y transformación de poderes. Un ejemplo de esa solución es el de Alfredo Molano, entre otros. En un artículo reciente en su columna de *El Espectador*³ dice: *"La reforma agraria continúa siendo inaplazable; la tierra sigue siendo un instrumento de creación de riqueza y sigue siendo fuente de poder. De ahí que su concentración equivalga al despojo, al desempleo, al desplazamiento, al clientelismo, y contribuya a explicar en buena medida la fortaleza del paramilitarismo"*. Esta puede calificarse como una visión política y estructuralista.



2. El mercado de tierras operando libremente. Aquí encontramos las tesis neoliberales puras que consideran que el Estado no debe intervenir dejando que las fuerzas del mercado asignen los recursos de una manera eficiente, y donde quienes tengan la capacidad de comprar tierra que lo hagan, no importa la concentración, ni el mal uso del suelo, ni los conflictos, ni los antecedentes históricos. También están quienes siendo partidarios de esta

medida consideran que de todas manera el Estado debe intervenir para fortalecer el derecho de propiedad y disminuir los costos de transacción que implican el acceso a la tierra, es decir, intervenir para remover los factores institucionales que impiden la libre operación del mercado. Estas son las tesis neoclásicas.

3. La tesis de Álvaro Balcázar, quien plantea que el problema no es la redistribución de algo que ya no genera riqueza como antes (la tierra), ni es el mercado operando libremente el que resuelve el problema, sino que es la dotación de capacidades a los actores sociales para que usen la propiedad, bien sea por la vía de la adquisición de derechos de propiedad, o por la opera-

ción de un mercado de derechos de uso de la tierra. En esta tesis el mercado también opera libremente y no importa tampoco si se presenta la concentración o la fragmentación de los derechos de propiedad. El Estado interviene para generar las instituciones o condiciones que promuevan el desarrollo de los mercados y la movilidad de los derechos de uso de la tierra, y no tiene sentido, por ejemplo, usar los impuestos a la tierra para inducir una mejor utilización de ella. Esta es una tesis más institucionalista que

3. Alfredo Molano. "Yo paro, tú paras, él para". *El Espectador*, agosto 5 de 2001.

estructuralista y suena futurista en nuestra sociedad, pues estamos lejos de sentirnos en una sociedad del conocimiento, donde es éste y no la tierra el que fundamentalmente genera valores y riqueza. En una sociedad que ha alcanzado la modernización y la modernidad, y donde se impone el conocimiento, esta tesis es bastante atractiva.

4. Una tesis como la que planteo en este artículo, y que otras personas ya han expresado: olvidarse de la reforma agraria redistributiva y hablar más bien de una *reforma rural*, que implica recontextualizar la reforma agraria, adoptar una visión de largo plazo para el sector agropecuario y el desarrollo territorial; evitando dejarse atrapar en los problemas de la coyuntura. Esta es una tesis de corte neoestructuralista.



Como éstas pueden haber otras propuestas o combinaciones de ellas, y esto es muy positivo para el debate, pues a diferencia del pasado donde la única propuesta era la reforma agraria redistributiva, hoy tenemos varias propuestas y no nos podemos dar el lujo de descalificar a ninguna de ellas; todas tienen elementos valiosos para considerar. Hemos pues avanzado significativamente en relación con el pasado, pero todavía estamos lejos de que se abra un proceso serio de discusión del tema para llegar a una propuesta compartida que

tenga viabilidad política, ya que necesitamos pasar del discurso y de la racionalidad y la lógica académica, a la lógica de lo político y lo social.

Esas alternativas no pueden ser únicas ni excluyentes, en el panorama nacional hay posibilidades de manejar varias opciones válidas. La propuesta de Balcázar podría aplicarse en algunas regiones y para algunos cultivos y tipos de actores sociales; la reforma agraria tradicional con nuevos

ingredientes y parámetros de eficiencia, podría aplicarse a ciertas zonas conflictivas donde existen problemas que sólo se resuelven con una decidida participación del Estado; otras opciones pueden combinar la acción clásica del mercado con las dos anteriores. Lo importante es que

estas opciones obedezcan a una estrategia clara de desarrollo con visión de futuro, evitando caer en los errores del pasado.

Por ejemplo, para muchas comunidades campesinas todavía es una opción de vida tener la propiedad de la tierra; es un modo de vida que pretenden conseguir de acuerdo con tradiciones, cosmogonías e ideologías vinculadas con la naturaleza. Esas opciones desde nuestra perspectiva racionalista las podemos ver como equivocadas, pero ellos las consideran de otra manera, y esa opinión debe respetarse. Si están equivocados, es porque seguramente esa es la única opción que han visualizado

ante la circunstancia de que la sociedad no les ha ofrecido otra.

La opción que se propone aquí es la reforma rural, la cual podemos definir como un proceso de cambio y transformación de las estructuras rurales y de sus relaciones con el sector agroindustrial, financiero y comercial y con la sociedad, con capacidad de crear las condiciones para un desarrollo agrícola más competitivo y endógeno, para un desarrollo rural más equitativo, sostenible, eficiente y sin exclusiones de ninguna naturaleza, que haga del sector rural y la agricultura un sector estratégico en la economía y la sociedad, y facilite el desarrollo del potencial de sus recursos naturales y la biodiversidad en beneficio del país y de sus habitantes rurales.

La reforma rural involucra tanto el acceso a todos los activos productivos, como a la formación de capital social, la definición de una nueva institucionalidad para el sector y la consideración del territorio como unidad de planeación y de aplicación de estrategias. Igualmente, la reforma rural no se queda en los límites de las fincas y las explotaciones agropecuarias; cubre las posibilidades de generar ingresos extraprediales, de articular lo rural con lo urbano en unas relaciones menos asimétricas; contempla la reforma de los sistemas de comercialización y de relaciones con los sectores agroindustriales para equilibrar poderes de negociación; incluye una reforma y un desarrollo en la financiación rural y en la prestación de servicios, incluidas los mecanismos de generación y transferencia de tecnología. Compromete directa-



mente el manejo ambiental de los recursos naturales y de la biodiversidad.

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

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

1. Quebrar la razón rentística de posesión de la tierra, sea mediante una tributación predial ade-

cuada, o la redistribución y aplicación de políticas macroeconómicas, y en el marco de los planes de ordenamiento territorial.

2. Desestimular el uso inadecuado de la tierra y su no utilización, con herramientas tributarias y redistributivas, o estimular su buen uso con incentivos a la inversión, bajo el cumplimiento de parámetros económicos, sociales y ambientales.
3. Estimular opciones de uso de los derechos de propiedad, como los arriendos de largo plazo que faciliten las inversiones prediales a los no propietarios, y su recuperación en el tiempo. Es decir, promover un mercado de arriendo de tierras con una institucionalidad que elimine la incertidumbre sobre los derechos de propiedad.
4. Las tierras que se afecten mediante la expropiación deben asignarse a pequeños y medianos propietarios que las exploten con criterios empresariales, sea de manera individual o asociativa. Los derechos de propiedad se pueden fragmentar pero no el uso del suelo, para evitar la conformación de minifundios.
5. Reconstruir la propiedad excesivamente fragmentada que tenga potencial productivo para crear núcleos de acumulación en pequeña escala y como excepción, economías de subsistencia. Ello iría acompañado de una es-



trategia de reubicación de poblaciones y de creación de actividades generadoras de ingresos no agrícolas en las zonas donde están ubicadas.

6. Frenar la expansión de las economías de subsistencia producida por programas redistributivos, para evitar la formación de más pobres en el campo. Cuando sea necesario redistribuir derechos de propiedad en algunas zonas, debería procurarse formar con ellas pequeñas economías empresariales. Con las economías campesinas existentes ya hay suficiente para que el Estado trate de darles una estabilidad económica y social, y aunque pueden crearse en algunas zonas nuevas economías de subsistencia porque así se requiere para resolver conflictos ancestrales, en términos netos no deberían estimularse unidades productivas que no estén en capacidad de generar excedentes económicos. Lo ideal es que se logren estabilizar las zonas campesinas ya existentes con una estrategia de desarrollo rural integral y continua, hasta que se hayan creado las condiciones mínimas para que esas zonas se mantengan con sus propios recursos y capacidades institucionales en un proceso de desarrollo endógeno que requerirá de

todas maneras transferencias de la sociedad a través del Estado.

7. Crear estímulos para desarrollar y fortalecer la mediana propiedad empresarial eficiente que cumpla normas sociales y ambientales.

8. Focalizar la entrega de tierras y otros activos, así como de subsidios cuando ello sea necesario, mediante un proceso rigurosamente selectivo de los beneficiarios, en el cual ellos deben participar y ser quienes finalmente decidan quiénes reciben los recursos del Estado, una vez definidos los parámetros y las reglas de juego.
9. Los procesos de reforma rural deben conducir a configurar áreas geográficas de reforma para evitar la dispersión y facilitar la formación de economías de escala en la prestación de servicios y en la formación de organizaciones, así como profundizar y facilitar el desarrollo de capital social.
10. Usar sin contemplaciones el mecanismo de extinción de dominio a las tierras adquiridas con capitales ilícitos para efectos de la reforma rural y el desarrollo de una estructura agraria multimodal, donde pequeños, medianos y grandes productores puedan articularse en negocios y propuestas conjuntas de desarrollo rural.

ACTUAR CON UNA GRAN RESPONSABILIDAD Y COMPROMISO

Debemos evitar equivocarnos de nuevo sobre las soluciones al problema agrario. Ya son muchos los

episodios históricos que se remontan desde la famosa Cédula de Pardo emanada de Felipe II en 1591, y la Cédula de San Ildefonso dirigida por Carlos III al virrey Flores en agosto de 1780, pasando por las reformas liberales de mediados del siglo XIX, la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 hasta las leyes de reforma agraria de la década pasada, en los que tanto la Corona Española como la sociedad colombiana y sus diferentes gobernantes se han equivocado en el tratamiento de la propiedad rural, su uso y distribución. Con los avances del conocimiento y las experiencias nacionales e internacionales ya conocidas, no tendríamos cómo explicarles a nuestros descendientes y a la generación presente por qué nos volvimos a equivocar.

Los problemas agrarios del país hay que resolverlos a través de la inteligencia y no de la fuerza. No se pueden volver a cometer equívocos en el tratamiento de la tierra y su papel en el desarrollo económico y rural; los problemas de pobreza y exclusión en el sector rural no dan más espera y no admiten más equivocaciones y costos innecesarios. Toda la sociedad debería asumir los costos que implica solucionar el problema agrario y lo que ello implica, para poder cerrar con dignidad, confianza y seguridad, la página de la historia de la propiedad rural en Colombia.

¿Dónde está la falla y cómo remediarla?

Héctor Hernán Mondragón Báez*

La reforma agraria es hoy una clave fundamental en la solución de los problemas de la nación colombiana. En primer lugar, se requiere como parte de un plan urgente para reconstruir la agricultura nacional, destruida por el modelo neoliberal. En segundo lugar, es un elemento indispensable para el logro de una paz democrática y duradera. ¿Por qué el Incora, supuestamente creado para hacer la reforma agraria, no ha resuelto el problema?



Para responder a esta pregunta hay que saber desde luego cuál es el problema. Desde hace décadas se han enfrentado dos alternativas para el campo colombiano. Una, es lograr el desarrollo manteniendo y consolidando la gran propiedad raíz rural; otra, el desarrollo mediante la redistribución de la tierra de los latifundios aptos para la agricultura y dedicados actualmente a la ganadería extensiva casi: 6 millones de hectáreas según el IGAC¹.

Los partidarios de la primera alternativa llevan 25 años acusando de ser "obsoleta" o "anticuada" a la segunda alternativa. Pero no se dan cuenta de que la propuesta de desarrollo a partir de la gran propiedad es tan antigua o más antigua y que lo que realmente es obsoleto es la estructura de la propiedad rural, el latifundio. Mientras

Colombia no resuelva su problema agrario, las dos alternativas para resolverlo no cesarán de estar en conflicto.

La alternativa terrateniente ha recargado el desarrollo con los precios especulativos de la tierra y con una renta absoluta que afecta los costos de producción, aun en las tierras malas. Recientemente, en plena crisis de la agricultura acentuada por la libertad de importaciones, la especulación y la renta absoluta no solamente no dejaron de existir sino que se incrementaron por efecto de la valorización de las tierras cercanas a los grandes proyectos de inversión, de las cuales han sido desplazados los cam-



pesinos mediante la violencia o las leyes de orden público y de reservas petroleras y mineras, y por el incremento veloz de la colonización espontánea para extender los cultivos ilegales.

Defendiendo sus intereses, los dirigentes del país, que se han negado durante décadas a realizar una verdadera reforma agraria, se empeñan ahora por todos los medios en negar su importancia o en

minimizarla, para evitar que se concrete y actúe como palanca transformadora de nuestra realidad económica, política y social.

No han dado al Incora ni los recursos legales ni el presupuesto para hacer la reforma agraria y, por el contrario, durante la última década se dedicaron a des-

mantelar toda la estructura de protección y fomento de la agricultura nacional, dejando lugar únicamente a plantaciones como las de palma africana que interesan a las transnacionales para saturar los mercados y a los grandes propietarios para beneficiarse de las tierras y el trabajo campesinos.

Se oponen ahora a la reforma agraria no sólo los grandes propietarios cuyo lucro se basa en la especulación con los precios de la tierra en zonas estratégicas, sino aquellas transnacionales que impulsan el modelo que causa la ruina en el campo

1. IGAC 1988 *Suelos y bosques de Colombia*. Atlas. Bogotá.

y la destrucción de nuestra agricultura, mientras se agudiza el conflicto armado en Colombia. El primer gran problema del Incora ha sido entonces la falta de voluntad política para permitirle sacar adelante una reforma agraria.

Así las cosas, el Incora ha sido en realidad facultado para titular tierras consideradas baldías y lo ha hecho: 25 millones de hectáreas tituladas a los indígenas y cerca de 13 millones a los campesinos y a otros ocupantes. También titula ahora a las comunidades afrocolombianas.

LA LEY 135 DE 1961

La aplicación de la Ley 135, en lo que se refiere a medidas de reforma agraria, se vio entrabada en la práctica desde su expedición, y aún más después del asesinato en Estados Unidos del presidente Kennedy, que había impulsado la Alianza para el Progreso y las reformas agrarias limitadas como métodos para contener la insurgencia campesina en Latinoamérica y el "contagio" de la revolución cubana. El gobierno de Guillermo León Valencia aplazó en la práctica la aplicación de la Ley 135 y privilegió la guerra contrainsurgente, atacando a Marquetalia.

Carlos Lleras Restrepo, impulsor de la Ley 135, consideró que era necesaria la organización nacional del campesinado, si se quería aunque fuera una mínima reforma agraria. En el año de 1967, a través del Decreto 755, se ordenó un registro de todos los campesinos usuarios de servicios estatales

para el campo, permitiendo su organización a través de campañas masivas de información y promoción, que es necesario volver a impulsar, y que resultaron en la organización de la Anuc.

Vino enseguida la Ley 1ª de 1968, que despejó el paso a la aplicación de una reforma agraria marginal, enfatizando en la afectación de los predios inadecuadamente explotados y en la entrega de la tierra a aparceros que la trabajaban, y facilitó varios trámites. Esta Ley fue un complemento indispensable de la de 1961, y como ella, tenía un enfoque de indemnización y avalúo no comercial, con posibilidad de expropiación por vía judicial, que diferenciaba las operaciones de reforma agraria de las de simple mercado de tierras, y logró provocar una baja limitada del precio y de la renta de la tierra.



La reforma agraria del período de Lleras Restrepo, aunque marginal, se veía como un complemento indispensable del proceso de inversión del Estado en infraestructura en el sector rural y como medio de presión en conjunto con la organización campesina, para obligar a los gamonales latifundistas a abrir paso al desarrollo capitalista en el campo. Al propiciar medidas de redistribución de la propiedad de la tierra, el gobierno de entonces buscaba por sobre todo generar, al lado de las granjas campesinas, el empresariado rural.



Pero a partir de la primera mitad de la década del setenta se produjo un cambio en las políticas estatales hacia el campo colombiano, a raíz del pacto entre los partidos tradicionales y gremios de propietarios que se celebró en Chicoral, para dejar de lado el incipiente y marginal proceso de reforma agraria abortado a partir del gobierno de Pastrana.

La Ley 4^a de 1973 estableció una serie de factores para la calificación de los predios, entre ellos el de la fijación de unos mínimos de productividad, en forma tan compleja, que además de hacer dispendiosa su recopilación, determinó que casi todos los predios se consideran como adecuadamente explotados.

El procedimiento de calificación por aquel factor fue anulado por el Consejo de Estado y el Incora quedó maniatado para adquirir. Así en la práctica, se diluyeron las posibilidades de reforma agraria en Colombia

Al mismo tiempo, esta Ley redujo a tres años el término para la extinción del dominio de predios no explotados, dispuesto por la Ley 200 de 1936, pero fue obstaculizada por algunas disposiciones re-

glamentarias. Sin embargo, la extinción de dominio ha alcanzado 5 millones de hectáreas, demostrando que un instrumento legal propicia la acción del Instituto, pero su negación lo paraliza. La liquidación de la posibilidad de expropiar anuló al Incora.

A partir de 1973 se determinó un sistema de acciones estatales en el campo colombiano, que apuntaron a atenuar los efectos del atraso del sector, sin afectar el sistema de propiedad del suelo. Las adquisiciones de tierras por el Incora se redujeron a la mínima expresión y el instituto se dedicó a la atención y asistencia técnica de sus beneficiarios y a las tareas de mera titulación.

Una reactivación de las adquisiciones sólo fue posible para el Incora tras la expedición de la Ley 35 de 1982, que lo autorizó a comprar "libremente" en el mercado para la "rehabilitación" hacia la paz. Esto significaba apartarse de cualquier criterio de reforma agraria, en la medida en que el instituto pagaba completamente la renta de la tierra a los propietarios, de manera que en lugar de debilitar la renta absoluta, la reconocía, además de dar rienda suelta a todo tipo de negociados y de operaciones clientelistas.

La Ley 30 de 1988 estableció unos criterios de avalúo comercial más racionales. Dispuso pagar en forma separada las mejoras (en efectivo), y el resto del precio (en bonos a 5 años). Así, simplemente mejoró la operación comercial del Instituto, luego de ninguna manera tocó la renta y la especulación con la tierra. El Incora pudo multiplicar las adquisiciones a niveles superiores a los del gobierno Lleras Restrepo, pero no estaba haciendo reforma agraria.

Por lo demás, la Ley 30 retrocedió en lo que se refiere a tratar de prolongar los efectos de los programas del Incora en cuanto a entrega de tierra a los campesinos. Si bien reconocía que la tierra adquirida para resguardos indígenas no podía volver al "libre" comercio, facilitó en cambio la reventa de las parcelas campesinas. Craso error. Como lo habían comprobado los indígenas al permitir disolver sus resguardos en el siglo XIX y con varias disoluciones fraudulentas, realizadas especialmente después de 1905, la entrada de pequeños propietarios al mercado de tierras conduce en Colombia a la liquidación de sus propiedades y al fortalecimiento del latifundio.



Con el debilitamiento del régimen especial de los parceleros del Incora, los grandes propietarios podían recuperar fácilmente las tierras pagando inclusive precios menores que los que recibieron. Además, con los desplazamientos violentos los beneficiarios de Incora han tenido que vender a la fuerza.

LA DESCENTRALIZACIÓN PERVERSA

En lugar de fijarse en estos aspectos medulares, los críticos de la labor del Incora apuntan a otros aspectos. Hay quienes difunden la descentralización como la solución. Desde 1986, todos a una,

proclaman la descentralización como la panacea para el sector rural (y para todos los males del país). Desde luego la elección popular de alcaldes y gobernadores es un elemento de democratización y modernización. Sin embargo, la descentralización no ha funcionado como se esperaba y la crisis fiscal ha provocado desde el gobierno pasado, y aún más durante éste, el intento de disminuir las

transferencias de la nación a los departamentos, distritos y municipios. Ya se ha aprobado un acto legislativo en tal sentido, que se concreta ahora en el debate de una nueva ley.

Importantísimas funciones que se suponía iban a ser atendidas por los municipios, como la asistencia técnica

agropecuaria, no son ni siquiera una ilusión en 90% de los casos. Los servicios de salud están en el caos, varios departamentos incumplen con el presupuesto de educación y se disminuyen los recursos ¿Qué quedará?

En realidad es imposible que una administración local descentralizada sea eficiente, y mucho menos que sea algo democrática, sin la total sustitución del poder de los gamonales clientelistas y sin destruir su régimen de propiedad latifundista. La propiedad de la tierra se liga indisolublemente al clientelismo, el tráfico de votos y la violencia, que determinan el resultado de la mayoría de las elecciones locales.

El predominio de los terratenientes es la clave del sistema histórico colombiano, que explica la configuración de nuestra dominación política. El latifundista, que era el poder local desde la época colonial, se convirtió durante la República en el político clientelista de los partidos tradicionales, en el gamonal que mediante el acceso al parlamento se ligó al poder central, que lo sostiene y al que sostiene. Su metamorfosis se produjo en el contacto y fusión con el capitalismo: en las concesiones petroleras, la construcción de ferrocarriles y carreteras y en las bananeras, como agencia del capital transnacional y mediante la apropiación privada de los recursos del Estado.

En algunos casos excepcionales, como el de Cauca, embrionarias experiencias de gestión popular están indisolublemente ligadas al proceso de recuperación de la tierra, en este caso por los indígenas.

Pero el modelo de descentralización que hemos contemplado en casi todo el país, ha sido una perversión completa. En la mayoría de departamentos y municipios (hay excepciones desde luego) ha fortalecido a la politiquería tradicional con sus vicios de clientelismo y corrupción. La crisis fiscal se ha empeorado.

Para que haya una descentralización democrática en el sector rural es indispensable un movimiento campesino nacional, centralizado en una o algunas organizaciones nacionales y apoyado por un poder central democrático. Mientras siga el fraccionamiento del campesinado y su limitación a las estrechas miras parroquiales, sólo tendremos el

modelo vigente de descentralización perversa, el saqueo de las arcas públicas, la ineficiencia local y nacional.

El modelo perverso de descentralización requiere la fragmentación de las organizaciones campesinas, afrocolombianas e indígenas. Desarrollan varios tipos de programas de *muñequero*, sin real incidencia, de alcance parroquial, sostenidos por ONGs o entidades internacionales u oficiales, que les inculcan a las comunidades la dispersión y la ausencia de proyecto nacional común con los demás pobladores del campo y con los trabajadores urbanos, y que las tratan de alejar de un programa integral de reconstrucción de la agricultura nacional.

EL FRACASO DEL MERCADO SUBSIDIADO DE TIERRAS

Estas mismas concepciones pugnaron por fortalecer los mecanismos de mercado de tierras mediante un subsidio que fue dispuesto por la Ley 160 de 1994. En su momento esto se presentó como una gran novedad frente a la "pasada de moda" lucha por la reforma agraria. En realidad tanta novedad no hacía sino repetir viejos programas para sostener el latifundio.

Por ejemplo, desde 1908 en Rusia, el Banco de Campesinos ayudó a un pequeño número de campesinos ricos a adquirir tierras de terratenientes y de campesinos pobres que vendían sus fincas². Este programa hacía parte de la reforma atribuida al primer ministro Piotr Stolypin y cuyo objetivo era

garantizar el camino del desarrollo sin tocar las estructuras de la propiedad latifundista. La "nueva" moda zarista estaba pues muy presente en ciertas propuestas sobre el mercado subsidiado de tierras.

En Colombia, al mismo tiempo que se masificaba la violencia después del 9 de abril de 1948, se promulgó el *Decreto 1483 del 11 de mayo de 1948*, el cual creó el Instituto de Parcelaciones, que por el procedimiento de mercado de tierras y crédito hipotecario pretendió evitar la lucha por la reforma agraria y completar el efecto de la Ley 100 de 1944, la cual aplazó la aplicación de algunas normas de la Ley 200 de 1936 que beneficiaba a los campesinos ocupantes. *Es decir el mercado subsidiado de tierras fue simultáneo con los "programas" de violencia y de contrarreforma agraria y desplazamiento forzado.*

El programa de subsidios de la Ley 160 terminó dirigido a la adquisición de fincas de medianos propietarios arruinados por la apertura económica, en tanto que los latifundios crecían velozmente en las zonas estratégicas.

El Incora quedó nuevamente supeditado a la voluntad de los terratenientes, pues no tiene facultades reales para expropiar. Aunque en la época de la aprobación de la Ley 160 el Gobierno y los parlamentarios ponentes se comprometieron con las organizaciones campesinas e indígenas a aprobar la expropiación por vía administrativa, no lo hicieron. Luego en el la comisión primera del Senado nueva-

2. GÚROV, P y GONCHAROV, A. D. 1977 *La política agraria*. Editorial Progreso, p.36.



mente fue bloqueado un proyecto de Ley que reglamentaba la expropiación por vía administrativa para reforma agraria.



Debido a los altos precios de la tierra y a los intereses upaquizados aplicados al crédito para pagar la parte correspondiente a 30% del precio, la mayoría de los campesinos que recibieron el subsidio y la tierra por este programa se convirtieron en deudores morosos.

La entonces existente Caja Agraria, en unión del Incora y el grupo de expertos del Banco Mundial, desarrollaron un sistema de evaluación de proyectos productivos a partir del cual calcularon el precio máximo de los predios para permitir su rentabilidad. A pesar de las fallas subjetivas que permitía este método, buscaba en el fondo evitar los precios especulativos de la tierra que los propietarios imponían. Pero en la medida en que el Incora no puede expropiar administrativamente imponiendo los precios adecuados, la metodología se volvió inaplicable y los créditos se cerraron llevando el programa al fracaso.

Toda esta experiencia demostró que el mercado no es solución para el problema de la tierra y que se requieren medidas reales de reforma agraria, es decir medidas que liquiden o al menos reduzcan la especulación y la renta absoluta de la tierra.

Hoy en día quienes insisten en el fundamentalismo del mercado piensan que el arrenda-

miento puede resolver el problema del acceso armónico al recurso tierra, para permitir el desarrollo rural. Esto es repetir el mismo error en otra forma. El arrendamiento funciona adecuadamente

cuando la propiedad de la tierra no está constreñida por el monopolio latifundista. En las condiciones de Colombia, la misma especulación que rige con los precios de venta funciona con los cánones de arrendamiento rural. Las rentas absoluta y especulativa se aplican a los arriendos.

Debemos recordar que Keynes³ mostró cómo terratenientes de determinados países o épocas han actuado considerando que la tierra tiene una "prima de liquidez" porque la tierra, lo mismo que el dinero, está disponible en una cantidad limitada. Esta "prima" que produce la preferencia por acumular tierra, fija tanto la renta de la tierra como el tipo de interés en un nivel muy alto, que sobrepasa el rendimiento del cultivo y frena el crecimiento. El mercado de alquileres y compraventa de tierras no tiene en estas condiciones un funcionamiento fluido ni adecuado al desarrollo.

LOS CIRCUITOS ECONÓMICOS Y DEMOGRÁFICOS

El problema es, entonces, estructural. Generalmente se considera la cuestión agraria como si fuera aislada o como residuo del pasado. A lo más se le toma apenas como cuestión de una región donde todavía existe o como parte de una cadena productiva, sin tener en

cuenta que tanto las comarcas y regiones como las cadenas de cada producto integran estructuras actuales vitales de la economía y la población del país.

Se trata de las estructuras económico-sociales y los circuitos estructurales. Así vistas las cosas el latifundio, la economía campesina, la empresa agropecuaria, tienen un significado estructural y no meramente episódico, local o residual.

El estudio de migración, tomando como base el Censo de 1993 y los estudios de flujos de las cadenas de producción económicas, arrojan como resultado la existencia de los siguientes *circuitos económicos y de migración* o regiones de flujo:

- a. Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada.
- b. Nariño, Cauca, Valle, Quindío, Huila, Caquetá, Putumayo.
- c. Antioquia, Caldas, Risaralda, Norte del Valle, Chocó y Córdoba.
- d. Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Guajira, San Andrés, Cesar, Norte de Santander, Santander y Arauca.
- e. Magdalena Medio y comarcas vecinas de Santanderes, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Bolívar y Sucre.
- f. Microclimas productores de amapola - microclimas productores de café.

Desde luego que es posible observar la existencia de intensos flujos migratorios inter-circuitales, pero sobre la base de unos flujos predominantes intracircuitales. Los circuitos migratorios no coinciden ni con las macrorregiones de planificación, ni con las macrorregiones geográficas de Colombia, ni tampoco con todos los flujos del mercado (abastecimiento y destino de la producción). Sí coinciden, en cambio, con estructuras económico-sociales sumamente sólidas, dentro de las cuales los flujos migratorios son una expresión palpable.

Los cuatro primeros circuitos son los básicos y cada uno, a pesar de sus especificidades, se compone de los mismos elementos estructurales: una ciudad principal polo de atracción (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla), varias ciudades intermedias en crecimiento, centros urbanos comarcales dinámicos, el área de economía de gran empresa agrícola, el latifundio ganadero hecho en parte en tierras de aptitud agrícola y resultado muchas veces de antiguas colonizaciones, zonas de minifundio y zonas de colonización. En los mapas anexos se pueden observar estos circuitos y sus elementos rurales constitutivos.

En el circuito a el minifundio cundiboyacense es la contraparte del crecimiento de Bogotá y po-



3. KEYNES, John M. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. F.C.E. p. 232.



blaciones aledañas; de la gran propiedad empresarial en la Sabana de Bogotá, Meta y Casanare; del latifundio ganadero en estos dos departamentos y de las zonas de colonización en los mismos y en Guaviare y Vichada. Comparando el mapa de usos actual del suelo con el de usos potenciales, se localizan grandes extensiones de tierras agrícolas dedicadas a ganadería, principalmente en Meta y Casanare, en las cuales sobraría espacio para localizar a toda la colonización del circuito y orientar a la futura. La dinámica colonizadora en esta década pasa a estar mediada por las explotaciones petroleras en el piedemonte llanero y se espera que se incrementen.

En el circuito b el minifundio nariñense es el principal origen de los flujos migratorios, como también la pequeña propiedad en el Cauca, Huila y Chocó, y los antiguos colonos despojados del Caquetá. El área de gran propiedad empresarial es extensa, especialmente en el Valle del Cauca, y aunque la extensión del latifundio ganadero potencialmente agrícola es menor que en otros circuitos, existe especialmente en el Caquetá y en extensiones más pequeñas, pero de excelente calidad del

suelo, en Valle, Cauca, las comarcas de Ipiales y Túquerres y el Huila. La economía petrolera de Putumayo y de Ecuador, que fue el factor dinámico de la colonización desde la década de los 70, viene ahora a ser sustituida por la construcción de nuevas carreteras y del puente de San Miguel para el comercio internacional.

En el circuito c las mayores zonas de minifundio están en Antioquia y el noroccidente de Córdoba, aunque parte del flujo migratorio se origina en el resto de Córdoba como resultado del despojo histórico de la antigua colonización. Las áreas de gran empresa en la zona cafetera y Urabá, podrían ahora extenderse al canal seco de Atrato-Truandó, que es ahora polo de desplazamiento de la población nativa y puede convertirse en catalizador del proceso colonizador del Chocó, abalanzándose sobre las áreas de colonización y de economías indígenas y de las comunidades negras. El latifundio ganadero de Córdoba, Urabá antioqueño y chocoano podría suministrar tierras agrícolas abundantes para reorientar toda la estructura económica rural.

El circuito d, estrictamente hablando, incluye también y desde hace años a Venezuela, y no en forma meramente accesoria sino como elemento dinámico que permite explicar la integración de los Santanderes y Cesar con la mayoría de los departamentos del Caribe y Barranquilla. La bonanza petrolera en Venezuela atrajo miles de personas, primero a la economía petrolera propiamente dicha, luego al área industrial de servicios y finalmente a la agricultura empresarial y la agroindustria. Con la crisis petrolera, lo fundamental de la migración hacia Vene-

zuela se dirigió hacia la colonización campesina, territorialmente localizada. Si a ello se agrega que los frentes de colonización colombiana se extienden a lo largo de gran parte de la frontera colombo-venezolana, se comprende el por qué de la tendencia a la agudización del conflicto de frontera, que se combina estrechamente con la actividad guerrillera y con la presencia de cultivos ilícitos campesinos.

Este cuarto circuito tiene abundantes tierras de latifundio ganadero aptas para la agricultura en Bolívar, Magdalena, Cesar y Norte de Santander, así como áreas de minifundio en los Santanderes, Bolívar y Atlántico. Los frentes de colonización rural cubren la frontera venezolana desde Cesar hasta Arauca, pero además se ha generado una importante colonización comercial en San Andrés Islas, Manaure y Maicao. La explotación petrolera en Arauca fue el factor dinámico de la colonización desde la década de los 80, reemplazando sólo en parte la atracción de Venezuela.

El quinto, el circuito d, del Magdalena Medio, tiene como elementos estructurales comunes las áreas de gran empresa, latifundio ganadero y



colonización campesinas, y además los centros comarcales, pero es un intercircuito central que no cuenta con ciudades mayores propias, aunque sí con algunas intermedias de tamaño menor (tercer nivel) aunque de crecimiento muy dinámico. Este circuito está enlazado por intersecciones, en el origen de los flujos migratorios, con los cuatro circuitos básicos, pero tiene puntos de destino propios.

El sexto es un circuito sobrepuesto a los cuatro primeros, a lo largo de las cordilleras, desde Nariño hasta el Cesar. Aunque incluye latifundio, minifundio y gran empresa agrícola, destaca como elemento esencial del circuito la economía campesina ligada al mercado mundial. Las migraciones en este circuito demuestran como el flujo poblacional se determina por las fluctuaciones del mercado mundial, que impuso el paso de la economía del café a la de la amapola y que en 1997 comienza a imponer un reflujo migratorio, vuelta a los pisos cafeteros, que muy posiblemente tendrá un comportamiento cíclico.

Hay que tratar la producción agropecuaria y la reforma agraria por circuitos de migración y desarrollar la formulación de alternativas y programas que abarquen el conjunto del circuito migratorio, los puntos de salida, llegada y tránsito, con todas sus particularidades. Por ejemplo en los mapas observamos cómo las zonas de latifundio ganadero apto para agricultura tienen su contrapartida, no sólo en las zonas de colonización sino en el uso agrícola de tierras no aptas en áreas de minifundio. Una política coherente debe atender, entonces, el conjunto de los

elementos estructurales del circuito. Esto nos permitirá, además de formular políticas y programas diferenciados, desarrollar el criterio de *sostenibilidad*, no sólo ambiental en sentido estricto, sino político, social, económico y cultural.

EL MODELO “GLOBALIZADOR”

La alternativa que estuvo planteada anteriormente entre la gran agricultura y la ganadería nacional y la mayoría de los campesinos, hoy se plantea a una escala mayor, entre la agricultura y la ganadería mundial (extranjera) de alta productividad y megaproyectos e inversiones petroleras y mineras transnacionales, realizados en el país, de una parte, y de otra parte la economía campesina nacional.

Se ha globalizado el problema agrario. Lauchlin Currie, asesor de varios presidentes de Colombia, entre ellos el padre del actual, Misael Pastrana, sabía que llegaría el momento en que la alta productividad agrícola y pecuaria de Estados Unidos y Europa y sus enclaves en diversos sitios del mundo enfrentarían a nuestras economías campesinas, y había previsto este resultado. El campesinado ya no se enfrenta sólo ni principalmente a la “vía terrateniente”, sino especialmente al capital transnacional y su modelo de globalización, que necesita “limpiar” el territorio de gente ineficiente o sobrante y lo está tratando de hacer mediante la guerra.



Lo que prima ahora en el país y en otras naciones es la perspectiva de la globalización del capital, que dinamiza o frena y determina absolutamente todo. Y dentro de esa *globalización*, a la cual estamos sometidos aquí y en cualquier otra parte del mundo, a Colombia se le han asignado unos papeles que tienen que ver con algunas de sus características y especialmente con las necesidades del mercado mundial. *Sabemos que existen unas prioridades dentro de las cuales no está contemplado el sector agropecuario, pero sí la integración del espacio rural a los proyectos transnacionales.*

El sector agropecuario es considerado, en la práctica y en los planes de desarrollo globales de las transnacionales, como algo subordinado. Hay otras ramas que son prioritarias y es a partir de ellas que se realiza una contrarreforma agraria. Son los sectores petrolero, minero y vial los que se consideran fundamentales por eso se han tomado, y se van a seguir tomando, medidas legales e ilegales de orden expropiatorio en contra de los campesinos, indígenas, comunidades negras, en torno a lo que son los proyectos petroleros y mineros, los megaproyectos eléctricos o viales y los proyectos

de palma africana, madereros y de exploración biológica y genética que se realizan en diferentes sitios del país.

Un acelerado proceso de concentración de la tierra en zonas estratégicas, en manos de los más grandes productores, ha ocurrido en Colombia en

los últimos 17 años, a la vez que se ha reducido en forma dramática el área sembrada. La ampliación de área de grandes propiedades dedicadas a la ganadería extensiva es una verdadera relativización del país, en la cual la compra de tierras se consolida como un negocio



en sí mismo y el precio pagado por las fincas no está determinado por su productividad agropecuaria, sino por las posibilidades de valorización del predio.

Los grandes predios pasaron de tener 32% de la tierra en 1984, a tener 45% en 1997. Una segmentación minuciosa de la información del catastro nos muestra que la concentración más fuerte se produce en los predios de más de 2.000 hectáreas.⁴

La concentración es más acelerada en Cesar, Bolívar, Valle, Quindío, Caquetá, Putumayo, Meta, Casanare y Chocó. La violencia se genera en torno a la riqueza y es apenas la forma para lograr unos objetivos de desterritorialización que afectan a las comunidades y benefician al capital y a los compradores de tierra. Aunque hay millones de personas pobres, Colombia no tiene guerra por esa razón, sino porque hay riqueza. Y es en torno a esa riqueza que se genera la violencia y la contrarreforma agraria. Lo que está ocurriendo es una contrarreforma agraria en torno a los megaproyectos y en relación con la cuestión minera y petrolera.

No se limita el conflicto ni es principalmente la vieja pelea entre los terratenientes y los campe-

sinos e indígenas. *Se enfrentan intereses estratégicos, el acceso a recursos naturales y a vías, así como la valorización inmensa de los predios por los proyectos.*

Este es el verdadero conflicto entre el modelo de

globalización de las transnacionales y las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. La agricultura nacional no solamente está siendo liquidada por la falta de protección aduanera. El modelo de "globalización" articula los megaproyectos y los intereses de las transnacionales con la relativización del país, y por ello la defensa de los recursos naturales y la reforma agraria son partes indispensables de la reconstrucción de la agricultura nacional colombiana.

POSIBILIDADES DE LA ECONOMÍA CAMPESINA

Según la encuesta agropecuaria de 1996, mientras en las unidades de producción más pequeñas se redujo en 33% la proporción de área sembrada de las fincas, en las unidades más grandes esa reducción fue de 78%. Así, se ha extremado la distribución del área sembrada según el tamaño de las fincas, que ha caracterizado a Colombia y según la cual entre más grande sea la finca menos proporción de área sembrada tiene. En 1996 la distribución del área total sembrada del país por tamaño de finca era:

4. RINCÓN, Claudia *Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras*, Tesis de posgrado U. Nacional, Bogotá 1997, sobre la base de información del IGAC.

Porcentaje (%) del área sembrada del país según tamaños de finca (PSM)

Tamaño Ha.	%
0 a 20	43,3
20 a 50	20,3
50 a 100	13,4
100 a 200	12,8
200 a 500	7,8
+ de 500	1,3

Fuente: DANE Encuesta Nacional Agropecuaria 1996

Esta distribución del área sembrada del país no obedece de ninguna manera a que las tierras útiles estén en las unidades pequeñas, que tienen una proporción de las tierras improductivas del país cuatro veces más altas que el porcentaje de superficie total que poseen. En cambio, las unidades más grandes tienen una proporción de las tierras improductivas de Colombia equivalente a la mitad del porcentaje de la superficie que poseen con respecto a la total nacional. Se trata de una relati fundización, es decir, de la acumulación de la tierra en la gran propiedad con fines especulativos y no productivos.

Es así como el modelo que destruye la producción nacional, se entrelaza con la relati fundización especulativa que forma parte integral de tal modelo antinacional. Es este modelo el que ha condenado al país a la dependencia alimentaria, a la ruina de pequeños y medianos empresarios y al incremento del desempleo rural en más de dos puntos porcentuales.

Este proceso se verifica en medio de una realidad que está muy lejos de producir el cuadro de reducción de la población rural, y en particular de reducción del campesinado que algunos se imaginaron para el fin del siglo. Aunque la población rural se ha reducido en términos relativos, ha seguido aumentando en términos absolutos, de 6 millones de personas en 1938 a 11,6 millones en 1993.

Otro tanto ha ocurrido con la población económicamente activa del sector agropecuario, que pasó de 1,9 millones en 1938 a 2,7 millones en 1993. Aun más, los "trabajadores por cuenta propia" del sector (campesinos medios) pasaron de 600 mil en 1938 a 70 mil en 1964 y 800 mil en 1993. Se ha reducido en cambio, y drásticamente desde 1964, el número de patronos del sector agropecuario, especialmente por la quiebra de los pequeños empresarios. En 1964 había 2,3 trabajadores agropecuarios por cuenta propia por cada empleador, mientras que en 1993 eran 4,7 por cuenta propia por empleador. En el mismo período los jornaleros pasaron de 3,3 a 7,7 por empleador.

Es decir, el lento proceso de "modernización" del campo colombiano no ha producido ni una reducción de la población rural en términos absolutos, ni una reducción del número de campesinos.

Tras la subestimación económica de la economía campesina se oculta que existe una vía de desarrollo rural diferente al latifundio: la vía campesina de desarrollo. Si el campesinado dispone de los recursos puede garantizar un desarrollo del agro

mucho más dinámico que el de los terratenientes y las transnacionales. En las condiciones de inferioridad de hoy, los campesinos y pequeños propietarios, sólo con 13% de la tierra, tienen 43% del área sembrada del país. Mientras los grandes propietarios, que poseen 43% de la tierra, solamente tienen 9% del área sembrada y por ello se desperdician más de 5 millones de hectáreas aptas para la agricultura; otras 800 mil más dejaron de sembrarse en esta década.

En resumen, no hay duda de que el campesinado ha sido viable en tanto fenómeno real y existente, en la medida en que ha hecho un continuo aporte a las economías nacional e internacional, representado especialmente en productos exportables generadores de divisas en el mercado internacional, alimentos para el consumo interno y fuerza de trabajo. Ha resistido parcialmente, tanto la competencia en el mercado como la violencia ejercida para desalojarlo.

Para poder responder si será viable en el futuro, hay que constatar que además de haber aumentado la población dedicada al sector agropecuario (2 millones 400 mil personas en 1985 y 2 millones 700 mil en 1993), la vida rural se ha diversificado, creciendo las actividades no agropecuarias en el campo, indicando que la producción que se realiza adquiere una complejidad, expresada en una división del trabajo rural, no prevista en modelos clásicos. Mecánicos, técnicos agropecuarios, maestros, profesionales de la salud y numerosos transportadores y comerciantes hacen parte hoy de la población rural.

Tratar de romper la vida rural según el modelo clásico, choca no sólo con la resistencia campesina, sino con comunidades rurales complejas desde el punto de vista económico y social. En vez de tratar de quebrar esta dinámica comunitaria rural, podría tratarse como una enorme fuerza económica y política capaz de propiciar transformaciones desde la base de la sociedad.

Hoy la viabilidad de la economía campesina puede mantenerse aprovechando algunas de sus características:

1. Capacidad de dedicarse a productos de amplia aceptación en el mercado mundial y de consolidarse por largos períodos en su producción.
2. Conocimiento de sistemas agroecológicos de manejo especial, principalmente en la región andina y la Amazonia pero también en otras.
3. Producción más barata de determinados bienes que son adquiridos por población que no tiene acceso a otros mercados.
4. Papel clave en la reproducción de la mano de obra.



Sin embargo, mantenerse sólo en esos tres niveles sería prolongar la situación de crisis del país. Es necesario, además, que al reconocer el papel de la economía campesina se le considere como un sector estratégico, en la medida que se reconozca a las comunidades rurales como sujeto alternativo de desarrollo. Esto significa, en resumen:

1. Reconocer a las comunidades locales poder con categoría estatal y sus autoridades propias.
2. Llevar a cabo una *reforma agraria masiva* que beneficie a un millón de familias (no marginal para pequeños grupos de 5 ó 10 mil familias al año).
3. Un programa de crédito masivo especial para campesinos (las tasas de interés para campesinos en Colombia son superiores a las tasas de interés para corporaciones transnacionales en Estados Unidos, Europa y Japón).
4. Una renegociación de los términos de convenios internacionales para el sector agropecuario colombiano, especialmente para controlar las importaciones y garantizar los canales de mercadeo para los productos alternativos al narcocultivo.
5. Un programa cooperativo o asociativo masivo para que los campesinos asuman programas de mercadeo y procesamiento agroindustrial de productos rurales.
6. Valoración y programación de la producción, reproducción o conservación de recursos natura-

les renovables y respeto a la propiedad comunitaria de los recursos genéticos.

7. Contratos con comunidades campesinas para el manejo de zonas de importancia ecológica.

Esto cuesta mucho, pero la pregunta está en si cuesta más que la guerra que se hace ahora tratando de cumplir el programa clásico de "limpiar" el campo para el desarrollo.

Es decir, la discusión sobre la viabilidad del campesinado coincide con la discusión sobre la viabilidad de la paz. Los caminos violentos, como la guerra colombiana o los golpes de Estado en Chile o Indonesia, o la dictadura de los sultanes malayos, son una alternativa. La otra es permitir y propiciar la participación masiva del campesinado en el modelo de desarrollo, no sólo la participación marginal de unos poquitos campesinos favorecidos por programas clientelistas que son compatibles y hacen parte de una política de guerra.

Muchos creen que la participación de las comunidades campesinas consiste en hacer talleres,

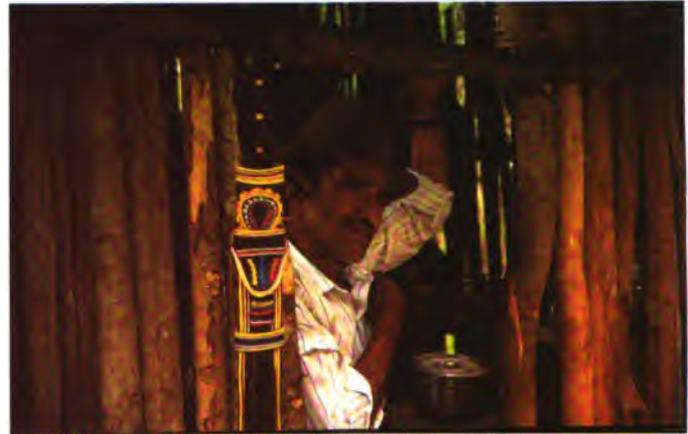


seminarios, foros y especialmente comités sobre los programas del Estado. Aunque eso sea importante, el problema real de la participación es el del poder y el de la disposición de los medios económicos. Mientras no tengan poder, los comités serán abandonados por la gente que ve su inutilidad. Mientras los campesinos no puedan participar directamente en las decisiones, incluidas aquellas que se toman sobre convenios internacionales de comercio que afectan sus vidas, la participación no será real.

No se trata de "conservar" lo que hay, es decir la pobreza de años de dominación sobre los campesinos (y sobre los indígenas) sino de cambiar el modelo de dominación por el de participación, y el de pobreza por el de desarrollo campesino, como parte de un programa de reconstrucción de nuestra agricultura y de una nueva economía nacional.

LA REFORMA AGRARIA CONCERTADA

Entonces, en las condiciones actuales se requiere concertar entre los diferentes actores sociales una reforma agraria. Su objetivo social será la paz duradera, su objetivo económico desactivar la renta especulativa y absoluta de la tierra. Se trata de lograr que el suelo se use de acuerdo con su potencialidad, de acuerdo con sus características agroecológicas. Es necesario que la rentabilidad del uso adecuado de los suelos agrícolas y ganaderos sea superior a su precio, a la vez que se aplican medidas que sustituyan la política neoliberal y eleven la rentabilidad del uso adecuado del suelo.



En vez de la expropiación privada y violenta que realizan transnacionales y especuladores de tierra, hay que aplicar la expropiación por vía administrativa de las fincas necesarias para la reforma agraria y la extinción del dominio sobre todas aquellas tierras aptas para la agricultura, 6 millones de hectáreas, que están siendo desperdiciadas, inadecuadamente explotadas.

El esquema de "negociación voluntaria" que llevó a una reforma agraria marginal, hoy con la crisis fiscal y la crisis agraria lleva a una actuación ridícula y cara del Estado, que no podrá ser remediada sino empeorada por la descentralización perversa de los gamonales. Tierras malas a sobreprecio. Si fueran tierras buenas, los precios serían astronómicos, como los de las fincas que compran Invias y los departamentos para construir carreteras. Sólo la expropiación administrativa y la extinción de dominio pueden dar a la reforma agraria unos costos reales y costeables y una rentabilidad.

Pero, además, la reforma agraria pasaría como espuma si no se restringe el mercado de tierra. Es

la experiencia que conocen bien los indígenas: cuando la República abrió la libre compraventa de tierras de los resguardos, los indígenas perdieron las parcelas que les habían titulado. La propiedad individual fue la condición para despojarlos de la tierra. En cambio los pueblos indígenas que lucharon por la *inalienabilidad de sus tierras*, la han logrado y han hecho la única parte de la reforma agraria que tiene algo de solidez en el país.

Con las Zonas de Reserva Campesina se ha dado un pequeño paso jurídico hacia la restricción del comercio y de la concentración de la propiedad privada en las áreas donde la reforma agraria entrega parcelas a los campesinos. Este paso debe, en primer lugar, volverse práctico, pues por ahora sólo se han aprobado cinco reservas campesinas, sólo en una de ellas se ha comenzado a trabajar y apenas se ha entregado a los campesinos una de las haciendas existentes. En segundo lugar, debe establecerse un sistema claro para evitar la recomposición del latifundio, allí donde el Estado ha invertido en la reforma agraria, pues los terratenientes acostumbran venderle caro al Incora, para luego volver a concentrar las mismas propiedades.

La extinción de dominio de los bienes adquiridos por enriquecimiento ilícito, ordenada por la Ley 333 de 1996, no ha tenido mayor efecto hasta ahora. Se trata de aplicarla de manera que los predios se dediquen a la producción en manos de



campesinos, cooperativas o empresas comunitarias y su redistribución presione hacia abajo los precios de la tierra, en lugar de subastarlos para afianzar la tendencia al alza de precios.

La constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y la titulación colectiva para comunidades negras, así como la creación del Fondo de Tierras para reintegrar la propiedad a los isleños raizales de San Andrés (de que trata la Ley 333 de 1996) permiten articular la reforma con la defensa de la diversidad cultural y la gestión de las comunidades nativas. Es necesario que las medidas para reconocer la propiedad de la tierra de los grupos étnicos puedan ser aplicadas por fuera de las presiones de los gamonales que hasta el momento han logrado entorpecer su aplicación.

Para lograr este objetivo es necesario reconocer legal y efectivamente la actividad y la organización propia de los colonos y de las comunidades nativas y facilitar los procesos de planificación, concertación, gestión, centralización y fiscalización de las comunidades y sus organizaciones. El logro de esta meta permitiría el mutuo establecimiento y exigencia de cumplimiento de res-

ponsabilidades entre las comunidades locales, las organizaciones regionales y nacionales y la Nación.

Además, se necesita el reconocimiento del papel de la organización campesina, como autoridad con jurisdic-

ción y competencias, así como mantener y desarrollar la que ya existe constitucional y legalmente para las autoridades propias de los indígenas. En tanto se aprueban todas las normas necesarias para ello, es necesario por lo menos reconocer y afianzar la personería jurídica y la representatividad legal de las organizaciones propias de los campesinos y en particular de los colonos, tales como sus *interveredales* y *juntas*.

En consonancia con esto, *es imprescindible fortalecer el papel de la unidad, centralización y organización nacional del campesinado*, sin la cual es imposible que avance una verdadera reforma agraria, así sea limitada. Su participación decisoria debe ser garantizada.

Tanto la organización local representativa, como su indispensable centralización nacional, son

impensables sin restablecer la plena vigencia de los derechos humanos y las libertades democráticas en el campo. ¡No más masacres y asesinatos! Sin que las organizaciones de base y las nacionales tengan plenas garantías para la vida de sus líderes y asociados, así como para su funcionamiento, movilización y unidad, es imposible la transformación del campo.

A esto toca articular, como ya se dijo, la renegociación de los convenios y tratados internacionales de comercio e inversión, las líneas de crédito subsidiado para pequeños propietarios y los mecanismos de articulación equitativa entre ellos y el resto de la cadena de producción y mercado. Esto será exitoso si no se despilfarran los recursos pagando tierras a altos precios, por encima de su rentabilidad. ¡Esta reforma agraria es indispensable para reconstruir nuestra agricultura e impulsar un nuevo modelo económico y político para Colombia!

REFERENCIAS

- CONSEJO NACIONAL CAMPESINO, 2001. *La reforma agraria: Parte indispensable de un programa de reconstrucción de la agricultura nacional*; mec.
- FAJARDO, Darío y MONDRAGÓN, Héctor et. al. 1997 *Colonización y estrategias de desarrollo*, Minambiente; IICA; Bogotá D.C.
- VALDERRAMA, Mario y MONDRAGÓN, Héctor 1998. *Desarrollo y equidad con campesinos*. Misión Rural; Tercer Mundo Editores; Bogotá D.C.

Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural

Alvaro Balcázar Vanegas*

LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA

A juzgar por la abundante expedición de leyes y de normas orientadas a modificar la estructura agraria, desde la década de los treinta, Colombia da la impresión de haber estado persiguiendo la forma más adecuada de corregir las restricciones más apremiantes relacionadas con la inequitativa e ineficiente distribución de la tierra, que limitan el desarrollo de su agricultura y el progreso económico y social de los habitantes del campo.



* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia

Pero a juzgar por los resultados, es claro que el país, o ha carecido de la suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones institucionales que se precisan para alcanzar esos objetivos, o ha escogido medios y estrategias inapropiados para lograr los propósitos que la dirigencia proclama a través de la legislación, o ambas cosas. De hecho, sobre todo en los últimos cuarenta años de intentar una reforma redistributiva de la tierra, no se logró un cambio ni siquiera marginal en la estructura de la propiedad ni en la dinámica de la pobreza y la marginalidad rural, pero el país sí gastó más de 3.500 millones de dólares sólo en el intento de reformar la estructura de la propiedad rural mediante la acción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora.

Estudios recientes han presentado argumentos que llevan a pensar que ha faltado capacidad política favorable a la reforma agraria, pero también que ha sido equivocada la estrategia y la escogencia de los medios para lograr los objetivos.

Las intenciones aparentes de la dirigencia política de Colombia en relación con la estructura agraria y, sobre todo, con la inequitativa e ineficiente distribución de la propiedad de la tierra, se han reflejado en numerosas y sucesivas reformas legislativas y ajustes reglamentarios, al cual más, con una mínima capacidad efectiva para efectuar el tipo de transformaciones necesarias para encauzar el desarrollo agrícola y rural hacia el logro del progreso



y el bienestar de los habitantes rurales.

Los enfoques legislativos han ido cambiando su énfasis: antes de 1960 se enfocaron a definir y clarificar los derechos de propie-

dad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la misma a fines productivos. Desde principios de la década de los años sesenta, ha predominado un enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con acciones típicas de programas de desarrollo rural integral. Las acciones de intervención estatal se dieron a través de programas de compra de predios para entregar en parcelaciones a campesinos sin tierra; adjudicación de baldíos y titulaciones individuales y comunitarias; fomento de la colonización; y creación, delimitación y saneamiento de resguardos indígenas y comunidades negras.

Las diferentes problemáticas rurales y los conflictos sociales de mayor profundidad y extensión que afronta el país se han asociado, en el modelo analítico de intelectuales y políticos influyentes, con la persistente concentración de la *propiedad* de la tierra y los supuestos anhelos de *propiedad* frustrados históricamente por parte de la inmensa mayoría de los campesinos. Esta percepción intelectual y política tiende a reforzar y a perpetuar la atención en soluciones redistributivas de la *propiedad* de la tierra, como condición necesaria para



hacer posible el desarrollo rural y superar los aberrantes niveles de pobreza y marginalidad en que viven los campesinos. Así, las posibilidades de tener éxito en la búsqueda de convivencia en paz, en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas, así como en la mitigación de los problemas ambientales, necesariamente se perciben, por ese ideario intelectual y político, como si dependieran de la efectividad de una reforma agraria *redistributiva de la propiedad*. Esta percepción en buena parte explica la sucesión de cambios inútiles a la legislación sobre reforma agraria.

En todas las reformas a la legislación se declaran las intenciones orientadas a corregir la ineficiencia e inoperancia de las entidades responsables de la redistribución, a lograr transparencia en los procedimientos, a fomentar la organización y la participación de los campesinos, a promover la descentralización, a combatir la corrupción, etcétera, según se ha ido atribuyendo la falta de efectividad a las fallas en los instrumentos y no a las fallas y errores de concepción del problema. Sin embargo, todos esos problemas instrumentales persisten reforma tras reforma.

Los resultados que el país ha logrado en un poco menos de 40 años de reforma agraria se pueden resumir en los siguientes:

- a. Por compra, y casi en forma marginal por expropiación, se han redistribuido apenas 1.5 millones de hectáreas (menos de 5% de las tierras bajo propiedad privada). Adicionalmente se titularon 15 millones de hectáreas de tierras baldías y se delimitaron 30 millones de hectáreas para resguardos indígenas. En el interior de la frontera agrícola el índice de concentración de la propiedad no cambió en forma significativa, pues los arreglos institucionales (las reglas de juego) que promueven la concentración han permanecido intactas y sus resultados contrarrestan con creces los logros de las pretensiones redistributivas del Estado.
- b. A través de programas de redistribución se han beneficiado un poco menos de 102 mil familias (cerca de 5% de los hogares rurales), de las cuales más de la mitad corresponden a lo realizado en los últimos 10 años. Un poco más de 430 mil familias han obtenido títulos de propiedad sobre predios baldíos, y más de 65 mil familias de comunidades indígenas han logrado beneficiarse por la definición y delimitación de resguardos y reservas indígenas.
- c. El esfuerzo fiscal de la nación a través de asignaciones ejecutadas por el Incora en los programas de redistribución, asciende a algo más de 3.500 millones de dólares. En promedio, el gasto efectuado por familia beneficiada ascien-

de a más de 35 mil dólares, y a casi 2.450 dólares por hectárea redistribuida.

Diversos estudios de caso arrojan indicios serios de que las familias que han sido beneficiarias de programas de reforma redistributiva de la tierra no presentan una situación mejor que las familias "no beneficiarias", en cuanto a ingreso promedio y calidad de vida. Este tema merece ser investigado a fondo, pues estaría indicando que el rendimiento social del gasto público efectuado para redistribuir tierras ha sido negativo. Y lo peor, que en vez de mejorar las oportunidades de progreso y bienestar de los campesinos pobres, las empeora.

Las circunstancias económicas e institucionales que justificaron plenamente hasta hace pocas décadas la necesidad de emprender una reforma agraria redistributiva, han cambiado significativamente: el peso de la agricultura en la economía nacional disminuyó de más de 40% en 1950 a menos de 12% en la actualidad; la tierra, que a mediados del siglo XX debía captar más de la mitad del ingreso de la agricultura, hoy en día y como consecuencia del cambio técnico, representa menos de 7% del ingreso rural; además, las actividades no agrícolas representan más de 45% del empleo rural y explican más de 40% del ingreso de la población rural. Así, si en la década de los cincuenta la tierra representaba más de la quinta parte de la renta nacional, en la actualidad representa menos de 1%. Sin embargo, la población rural constituye un poco menos de 30% de la población total, y cerca de 70% de los habitantes rurales siguen atrapados por la pobreza.

Lo anterior pone de presente que una reforma agraria centrada en la mera redistribución de la propiedad de la tierra ofrece un potencial mínimo para lograr un cambio significativo en las condiciones de bienestar de la población rural. El énfasis de una reforma agraria debe ponerse, sobre todo, en el fortalecimiento del capital humano y las capacidades de los campesinos, así como en las condiciones institucionales que determinan la amplitud de las oportunidades y opciones de progreso y bienestar que tienen los habitantes del campo.

Hoy parece más importante poner el énfasis, tanto en lo que promueve las capacidades de los campesinos (o sea, el capital humano) para realizar sus aspiraciones de progreso y bienestar, como en el ambiente institucional y en las dotaciones físicas (infraestructura de vías y comunicaciones) que favorezcan sus oportunidades de acceso a recursos productivos, y a la tierra en particular, no necesaria ni exclusivamente por la vía de la *propiedad*.

La experiencia internacional indica que el éxito de las reformas agrarias redistributivas de la tierra para lograr resultados significativos en la lucha con-



tra la pobreza y la desigualdad rural, depende de la ocurrencia de profundas transformaciones en la estructura de poder de la sociedad en su conjunto, que permitan generar las condiciones institucionales que requiere el desarrollo integral del medio rural. La ausencia de esos cambios fundamentales en las relaciones de poder y en el marco de incentivos impide el logro de resultados positivos en bienestar y oportunidades de progreso a través de simples reformas redistributivas de la tierra, por más profundas que éstas sean (Perú y México son ejemplos muy dicentes).

Las lecciones de la experiencia internacional demuestran que el éxito de las reformas agrarias redistributivas de la propiedad de la tierra para impulsar el desarrollo rural y el progreso económico y social de los habitantes del campo implica:

- a. Que la agricultura represente un alto porcentaje de la estructura económica del país.
- b. Que la tierra tenga, a su vez, una alta participación en el ingreso rural.
- c. Que las políticas públicas garanticen el fortalecimiento de las capacidades de la población rural (por medio de una cobertura universal de la educación básica, la atención de salud y la seguridad social en el medio rural).
- d. Que el Estado asegure una dotación adecuada de la infraestructura rural para el acceso de los productores rurales a los mercados de productos y de factores productivos, así como a los servicios sociales.
- e. Que el Estado esté comprometido en forma efectiva con el desarrollo tecnológico apropiado a las condiciones de los pequeños productores.

Pero aún más allá de mostrar los requisitos para que las acciones redistributivas de la propiedad de la tierra tengan éxito en el combate a la pobreza rural, la experiencia internacional induce a preguntarnos ¿por qué un conjunto de sociedades (por lo regular, las más avanzadas y exitosas) dieron lugar y reforzaron estructuras de distribución de la tierra que favorecieron la eficiencia económica y la equidad social en el campo, mientras que otras (por lo general, las más atrasadas y desiguales) crearon y continúan recreando estructuras de propiedad incompatibles con la eficiencia económica y la equidad social? La respuesta se debe buscar en los respectivos marcos o arreglos institucionales (sus reglas de juego) en cuanto en ellos es donde se definen los incentivos que explican los resultados de la interacción social. Así, mientras en las sociedades avanzadas la estructura de distribución de la propiedad rural no constituye ni ha constituido un "problema" porque sus reglas de juego permiten producir resultados que son aceptables socialmente, en las sociedades atrasadas sus respectivas reglas de juego fomentan los resultados socialmente inaceptables que se expresan en estructuras agrarias tan ineficientes como inequitativas y que dan forma al "problema agrario" e inspiran su "remedio": la reforma agraria redistributiva de la propiedad. En este sentido, las políticas de reforma agraria centradas en la redistribución de la propiedad, están condenadas al fracaso puesto que se enfocan a corregir los *resultados* mientras las *causas* que generan con-

centración improductiva de la propiedad, y por lo tanto atraso, pobreza y desigualdad social, se mantienen o incluso se refuerzan.

LAS PRIORIDADES ACTUALES

Las lecciones aprendidas de la experiencia de Colombia y de los casos internacionales exitosos ofrecen el fundamento para que el énfasis de las políticas para transformar el medio rural y crear las condiciones que permitan promover y lograr el progreso y el bienestar de la población rural en condiciones equiparables a las del resto de la población colombiana, sea puesto en los aspectos que apuntan a:

1. Resolver los problemas que impiden el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras, mediante:
 - Clarificación de los títulos de propiedad.
 - Seguridad jurídica y protección efectiva a los derechos de propiedad.
 - Eliminación de los incentivos que fomentan la inmovilidad especulativa de la tierra.
 - Desarrollo de los mecanismos que profundicen el mercado de tierras, diversificando las opciones de acceso a la tierra a los productores, y facilitando la posibilidad de realizar contratos de arriendo a largo plazo.

2. Aumentar la capacidad de acceso de los campesinos pobres a los mercados de activos productivos, lo que implica:



- Fortalecer las capacidades de la población rural y equilibrar sus oportunidades con las que tiene el resto de la población (cobertura universal de la educación básica y de los servicios de salud y seguridad social en el medio rural).
 - Corregir las fallas que afectan los mercados de crédito, asistencia técnica y de productos mediante estrategias de integración empresarial, cooperación y coordinación entre los pequeños productores.
 - Promover el capital social y la cooperación (asociatividad, ampliación de radios de confianza, fomento del compromiso cívico y de la ética social) entre las comunidades campesinas.
3. Valorizar los activos de los campesinos mediante las dotaciones que aumentan en forma permanente la productividad del trabajo en el sector rural y promueven la movilidad eficiente de los factores productivos. Tales dotaciones son principalmente:
- Vías, caminos y facilidades de acceso a mercados y a servicios sociales básicos.
 - Desarrollo tecnológico coherente con la dotación de factores productivos.
 - Reconversión productiva, orientando la producción de los campesinos hacia productos con alta

respuesta de la demanda al ingreso de los consumidores y al precio.

4. Impulsar la descentralización institucional de las políticas agrarias, para lo cual es necesario:
- Trasladar al municipio la responsabilidad como ejecutor principal de los programas redistributivos de tierras, cuando los mismos sean necesarios.
 - Desarrollar fondos municipales de tierras con el apoyo efectivo del presupuesto nacional bajo esquemas de cofinanciación.
 - Establecer incentivos a la iniciativa privada para el desarrollo de parcelaciones empresariales integrales, mediante las cuales los campesinos beneficiarios se incorporen al desarrollo empresarial de la agricultura.
5. Participación efectiva y fomento de la autodeterminación de las comunidades campesinas y la sociedad rural, lo que implica:
- Aumentar el poder efectivo de demanda de bienes y servicios de los campesinos.
 - Aumentar su capacidad de discernir para escoger mejor y en forma más eficiente sus opciones, de acuerdo con sus propias aspiraciones y sus propios sistemas de valores.

Hacia una nueva visión de la reforma agraria en Latinoamérica

Paolo Groppo Ph.D.*

MARCO Y DEFINICIONES

Ante todo es necesario aclarar lo que entendemos por reforma agraria en los albores del siglo XXI. Citando a un conocido profesor francés, podemos decir que «toda reforma surge al comprobar la inadecuación de las instituciones a la realidad de las estructuras vigentes» (Le Coz, 1976). De acuerdo con otro gran conocedor de los problemas agrarios de la región, podemos afirmar que la reforma agraria sólo se justifica cuando hay una «cuestión agraria». Existe una cuestión agraria cuando las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales del campo son un impedimento para el desarrollo.

* Servicio de Tenencia de la Tierra (SDAA) Dirección de Desarrollo Rural de la FAO



En el aspecto agrario tal desarmonía se manifiesta en las relaciones entre los factores productivos: la tierra, el capital, la mano de obra y el progreso tecnológico, considerados bajo los aspectos de la eficacia económica y la justicia social. Cuando se reconozca la existencia de esta desarmonía, se pondrá en obra un conjunto de operaciones para readecuar la estructura territorial de un estado o de una región mediante la modificación de las relaciones sociales, con el fin de asegurar el mejoramiento de las técnicas de cultivo y el aumento de la producción agrícola. A este conjunto de medidas se suele llamar «reforma agraria». Conceptos muy parecidos han sido expresados también por Kuhnen (1982) y por varios autores asiáticos.

Las implicaciones más directas de esta definición son las siguientes:

1. Se trata de un proceso históricamente determinado, pues es producto de la historia política, económica, social, técnica, cultural y física de cada país.
2. Igualmente, podemos decir que la reforma agraria se concibe como una combinación apro-

piada y coherente de medios de producción para la explotación del medio y la administración del espacio. O sea, una reforma agraria no puede ser sobrepuesta al sector rural, siendo, por esta razón, un producto social.

3. La reforma agraria no es una actividad permanente, es una intervención excepcional para resolver la cuestión agraria. Por tanto, para diseñar un programa de reforma es indispensable caracterizar el problema agrario, pues éste tiene especificidades que son propias y tal vez únicas en cada país.

La noción de reforma agraria está tan ligada a la noción de progreso, que se hablará de contrarreforma cuando la operación tienda a restablecer los privilegios de una oligarquía y adquiera un significado políticamente reaccionario.

¿POR QUÉ EL TEMA REFORMA AGRARIA ESTÁ TAN LIGADO AL SIGLO XX?

Tal como hemos dicho antes, toda reforma surge al comprobar la existencia de una desarmonía. La comprobación de tal desequilibrio se manifiesta al comparar varios «modelos» o varias hipótesis distintas de desarrollo.

El siglo pasado se abre con la revolución (o golpe de estado) bolchevique en Rusia: de allí en adelante se plantea en el ámbito mundial la existencia de un modelo alternativo cuyas explicaciones teóricas se adaptaban bien a las con-

diciones de los países del tercer mundo. A partir de 1917 estas ideas comienzan a permear a varios pensadores y políticos en todos los países, porque en Rusia había, supuestamente, la prueba de la superioridad de un «modo de producción» socialista: esto justificaba la aceleración de la acción política en favor de una sublevación popular en contra de las antiguas estructuras agrarias.

Por haber acontecido antes de 1917, la revolución mexicana no se sustentó ideológicamente en el pensamiento marxista-leninista. La intervención de las tropas de Zapata o de Pancho Villa se debe interpretar como una continuación de las más antiguas sublevaciones populares de la historia. Pero la revuelta de los campesinos mexicanos fue también la reacción de una población esclavizada contra los daños causados por el sistema de plantaciones creado en beneficio de la dictadura o del capitalismo extranjero: fue, pues, una reacción espontánea de un proletariado envilecido y de un sentimiento nacional de humillación.

La reforma mexicana conservó su carácter específico nacional y apenas sirvió para difundir en el exterior la reforma agraria. Las tentativas de Guatemala en 1952 y de Bolivia al año siguiente no cambiaron el curso de la historia. Sólo al final de los años cincuenta, tras la victoria castrista, se efectuó realmente en el sector del Caribe la

alianza entre el pensamiento marxista-leninista y la revuelta del campesinado de Latinoamérica.

De allí en adelante la reforma agraria pasó a ser parte de una propuesta de desarrollo con cambio estructural, y en este sentido era parte integrante de una estrategia de desarrollo que tenía el propósito de modificar los elementos básicos de la convivencia del campesinado con los demás sectores de la sociedad, y de la agricultura con la industria. La industrialización se veía obstaculizada por las estructuras agrarias cerradas. La modificación de este orden tradicional justificaba la intervención del Estado.

Desde luego, esa no era la única propuesta en los años sesenta; también se postulaba una estrategia de desarrollo sin cambios estructurales dirigidos, y centrada en la modernización tecnológica estimulada por políticas públicas eficaces.

En todos los países que intentaron aplicar la reforma agraria, las tensiones entre ambas opciones ideológicas se expresaron directamente en el sistema político, poniéndose en juego no sólo distintos intereses sino diversas fuerzas sociales que procuraron controlar los

gobiernos y los parlamentos o influir en ellos.

En el ámbito mundial la presencia de una hipótesis alternativa, junto con el reconocimiento de la inadecuación de las estructuras agrarias anteriores y finalmente con otros objetivos políticos, llevó a



EE.UU. a incentivar reformas agrarias radicales tanto en Japón como en Corea del Sur y Taiwán en la década de 1950.

Paralelamente se estaba dando un proceso independiente pero íntimamente ligado a nuestra temática, o sea, el proceso de descolonización y, al final de la década de 1950, la revolución cubana con la aplicación, por primera vez en la región, del modelo socialista en la agricultura.

La descolonización fue acompañada de la recuperación de las tierras pertenecientes a los colonizadores, pero allí es cuando aparece la dificultad de resolver los problemas agrarios en el marco nacional. Ante la impotencia de los gobiernos para resolver un problema del cual dependía el sustento alimenticio de su población, se delegó esta intervención a las organizaciones internacionales. Aun países considerados como los mayores defensores de la propiedad privada sostuvieron soluciones basadas en la reforma agraria.

Bajo el patrocinio de la FAO se llevó a cabo en Madison (Wisconsin, EE.UU.), en 1951, la primera Conferencia Internacional sobre el Régimen Territorial, que tenía como objetivo hacer comprender a los países la necesidad de llevar a cabo reformas agrarias.

Diversos coloquios sostenidos en África, Latinoamérica y Asia sudoriental estudiaron el problema dentro de conjuntos regionales más o menos homogéneos y se prepararon para la Conferencia Mundial de la Reforma Agraria, en Roma, durante el verano de 1966.

Esta evolución táctica de la política de los EE.UU. fue particularmente sensible en la región latinoamericana. Entre la intervención armada en Guatemala en 1954 y las proposiciones del tratado de Punta del Este en 1961 había ocurrido el asunto cubano. La radicalidad del proceso y el temor de que el ejemplo cubano se expandiera por los otros países están en la raíz del gran estímulo que el gobierno de los Estados Unidos pasó a dar, a través de la Alianza para el Progreso, a los países latinoamericanos para que realizaran reformas en sus estructuras agrarias: en la práctica se propuso sacrificar la oligarquía de los grandes propietarios para poder disminuir las tensiones agrarias y evitar que las sublevaciones populares fueran el inicio de movimientos de mayor amplitud.

El ejemplo más claro de la nueva relación que se venía estableciendo entre EE.UU., por un lado, y organismos internacionales, por el otro, se dio justamente en el subcontinente latinoamericano, con el establecimiento del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (con la participación de la FAO, el PNUD y el IICA) a partir de la Conferencia de Punta del Este. Sin embargo, la naturaleza misma del sistema de las Naciones Unidas, limitaba la tarea de sus agencias a «configurar las actitudes y opiniones frente a las reformas nacionales e internacionales (debido a que) la responsabilidad de la reforma agraria y el desarrollo rural recaían en los gobiernos y los pueblos de los Estados Miembros».

Los resultados de la política impulsada por EE.UU. no fueron brillantes porque no hubo ni cambio de estructura agraria (en este sentido la influencia de EE.UU. nunca fue suficiente para

realmente «sacrificar» a las oligarquías nacionales) ni se logró controlar la tensión social que estaba aumentando rápidamente.

Por esta razón, al perder importancia la hipótesis reformista, la década de 1970 se caracteriza por la respuesta militar al malestar de las masas rurales. Esta política estaba acompañada por una revisión global del enfoque reformista. Es un hecho que en este período los organismos bi y multilaterales de asistencia técnica y financiera pasaron a estimular una alternativa a la reforma agraria, bajo la forma de proyectos de desarrollo rural integrados (DRI), en los cuales el componente de dotación de tierras dejaba de ser lo principal y la atención se dirigía hacia un paquete de gastos en crédito, asistencia técnica, pequeñas obras de infraestructura, comercialización, gastos en vivienda, educación y mejoramiento sanitario, concentrados en áreas de gran incidencia de pobreza.

En medio a estos cambios radicales, la FAO intentó capitalizar el interés que se despertó en la década anterior organizando la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural (CMRADR), celebrada en Roma en 1979.

En el documento final, aprobado por mayoría se incluyó una larga serie de propuestas/recomendaciones (más de 100) dirigidas a los gobiernos y cubriendo casi todos los aspectos posibles de la reforma agraria y el desarrollo rural.

Esta dicotomía entre la realidad (en particular latinoamericana) y las propuestas de los grandes



organismos técnicos siguió ampliándose en los años siguientes. Mal concebidos, con poquísimo apoyo político y sin un verdadero referencial teórico-metodológico, los DRI desaparecieron rápidamente del escenario, en paralelo con el surgimiento del nuevo dogma económico del neoliberalismo.

A la luz de estos hechos, en particular del último, es posible hacer una lectura muy distinta del significado de la CMRADR. Tal como se dijo antes, la conciencia de que los procesos de reforma agraria no se podían realizar solamente en un marco nacional fue típica de la década de 1960. El gran auge de los organismos internacionales en este período se debía tanto a esta incapacidad de encontrar un actor alternativo para dinamizar el sector agrario como al miedo que la revolución cubana se propagara en otros países. La Conferencia de 1979 pudo realizarse porque todavía había preocupaciones por «contaminaciones» revolucionarias (sólo en la región recordamos los casos de Chile primero y de Nicaragua después, y los focos guerrilleros abiertos en El Salvador, Guatemala, Colombia y Perú) y, por otro lado, porque la ideología neoliberal todavía no era dominante.

Siendo el producto histórico de estas condiciones, a medida que en la década siguiente el neoliberalismo tomaba su auge y que el peligro del contagio se reducía, el interés estratégico de los grandes países en apoyar la implementación del Plan de Acción firmado en 1979



iba disminuyendo. Cuando cayó el muro de Berlín, en 1989, la desaparición del «peligro rojo» se concretó y con él la necesidad política de mantener el tema de la reforma agraria entre las prioridades.

En la realidad, con la caída del muro se asiste a dos fenómenos contradictorios: por un lado, desaparece la necesidad política; por otro, varios países, redescubriendo sus raíces nacionales (en particular los países del ex imperio soviético) se dan cuenta de que las estructuras agrarias heredadas del pasado son un freno al desarrollo, que necesitan ser reformadas, y gracias a la desaparición del «peligro» comunista puede volverse a hablar de reforma agraria sin una fuerte connotación ideológica. De allí los innumerables pedidos que nuestra Organización está recibiendo.

El resultado es que cuando se pensaba que el tema de la reforma agraria podría enterrarse definitivamente, se asiste a un renovado y ampliado interés por él. El cambio es radical y muchos operadores han sido tomados por sorpresa. Las respuestas a estas solicitudes se limitan esencialmente, al final de la década de 1980 y comienzo de la década de 1990, a una visión reduccionista del

tema, a través de los llamados «mercados de tierra».

La temática de los mercados de tierras entra así de manera preponderante en el debate de la reforma agraria en la década de 1990. Las razones políticas para que este



tema predomine son tanto su capacidad de vinculación con la ideología neoliberal como la inconsistencia de las propuestas alternativas. Siendo una propuesta atractiva, el tema del mercado de tierras ha venido progresivamente ganando espacio en el debate político/intelectual.

HACIA UNA VISIÓN SISTÉMICA

Por parte del Servicio de Tenencia de la Tierra de la FAO (SDAA), hemos venido también organizándonos y elaborando una estrategia para darles respuesta a estas solicitudes. Partiendo de una concepción de la reforma como «el arte de imaginar lo que es posible y de crear las condiciones para que lo posible se haga real», el Servicio SDAA de la FAO ha venido organizando su estrategia en tres etapas:

1. Evaluación del impacto de las reformas agrarias en Latinoamérica.
2. Una mirada más completa a los mercados de tierras.
3. Elaboración de un marco de referencia metodo-

lógico pragmático, adaptado a las problemáticas actuales.

Evaluación del impacto de las reformas agrarias en Latinoamérica

El primer punto ha sido bien analizado por Sampaio (1993), y de ese análisis vamos a citar los pasos sobresalientes:

«En términos generales, los procesos de reforma agraria no han logrado provocar un cambio sustancial en la estructura agraria. En la mayoría de los países la tierra sigue concentrada en los estratos de grandes propietarios y atomizada en el ámbito de las pequeñas unidades de producción... La reforma agraria no ha logrado igualmente alterar sustancialmente la problemática de la agricultura bimodal, característica del sector agrícola de casi todos los países. La producción sigue siendo compartida entre un sector moderno de productividad relativamente elevada y un sector tradicional, campesino o de pequeña agricultura, marcado por la pobreza y la baja productividad. No ha eliminado tampoco las tensiones y conflictos seculares que hacen del campo latinoamericano un área de inestabilidad, de violencia y retraso social y político».

Igual opinión expresa Kay (1998): «El suceso o fracaso de las reformas agrarias es sujeto a muchas controversias[...] Mientras que las reformas agrarias pueden ser una precondition para el desarrollo sostenible, sin embargo no es una condición suficiente. La reforma agraria no debe ser mirada como una panacea para todos los males que afec-

tan las economías rurales y las sociedades latinoamericanas. El impacto de la reforma agraria sobre la producción agrícola ha sido mixto. Muchos analistas concuerdan en que los resultados han estado bastante por debajo de las expectativas. [Igualmente los resultados] en la distribución del ingreso derivados de las reformas agrarias han sido menores de lo anticipado. [Probablemente] las mayores contribuciones de las reformas agrarias se sitúan en los estímulos dados a la creación de instituciones en los países. Los gobiernos han facilitado la organización de los campesinos en sindicatos y cooperativas de varios tipos, [lo que produjo] un grado considerable de integración del campesinado dentro de la economía, la sociedad y la política nacional».

Matizando este juicio global por país y por tema, encontramos situaciones muy distintas (Kay, 1998), desde muy negativas hasta algunas más positivas: en este último sentido, en el caso de Brasil (FAO-PNUD, 1992) donde, con todas las limitantes y errores cometidos, se ha podido demostrar la validez en términos económicos y sociales del proceso reformista. Lo mismo se puede decir del caso filipino (Lourie, 2001).

A la pregunta clave sobre por qué las reformas agrarias han tenido un impacto relativamente pequeño en la eliminación de la pobreza rural y en la modernización del campo latinoamericano, Kay apunta al hecho de que «las reformas agrarias necesitaban de políticas complementarias y medidas de orden macroeconómico más apropiadas» (1998). Por su parte, Sampaio responde «porque la mayoría de las reformas han sido marginales y, se-

gundo, porque los efectos de las reformas agrarias masivas fueron anulados por el efecto de fuerzas contrarias».

Siguiendo a Sampaio en su análisis del por qué las reformas han sido marginales, podemos decir que contrariamente a la vía adoptada por los países desarrollados (principalmente de Europa) donde el proceso de desarrollo económico se dio con base en la agricultura familiar, con el desarrollo de las fuerzas productivas como condición básica para el despegue de la revolución industrial, en el caso latinoamericano la industrialización fue tardía y fundada en la sustitución de importaciones, estimulada por crisis cambiarias. El consumo de masas no fue el principal estímulo a la expansión del producto industrial, de modo que el peso del costo de los alimentos en los presupuestos domésticos no tiene el mismo significado que en los países desarrollados. La expansión industrial dependió fundamentalmente de divisas que fueron



proporcionadas por la exportación de productos agrícolas, lo que, además de condicionar fuertemente la política cambiaria, determina en gran medida la orientación de las inversiones en infraestructura y los subsidios para la modernización tecnológica.

A esto hay que añadir otras tres importantes características: el proceso de industrialización fue promovido por fuerzas urbanas que lograron imponer sus políticas a los grandes terratenientes, pero éstos, no obstante haber perdido su posición hegemónica, siguieron formando parte del bloque en el poder, conservando por tanto una gran capacidad para influir en las políticas relativas al agro; en las primeras etapas de la industrialización había gran abundancia de tierras, lo que favoreció la producción extensiva; y en ninguno de los países existía, al inicio del proceso, una agricultura campesina anterior, dotada de algún poder económico y político, ni una masa trabajadora organizada y aguerrida que presionara

por mejores condiciones de producción y mejores precios para sus productos.

En un contexto como este, el papel de la agricultura en el proceso de industrialización se delineó desde el comienzo en torno a tres objetivos: proporcionar divisas para posibilitar la importación de los insumos necesarios para el proceso de industrialización, suministrar mano de obra abundante a las fábricas y, aunque de manera muy limitada, ofrecer alimento barato para reducir el costo de reproducción de los trabajadores industriales.

Décadas de políticas con estas características crearon limitantes e inercias que influyeron negativamente en la acción de los gobiernos interesados en promover la reforma agraria. De esta forma no fue posible alterar, sino de manera muy parcial, las políticas económicas que subordinan el desarrollo agrícola al desarrollo industrial y que excluyen sistemáticamente a la pequeña agricultura de los incentivos a la modernización tecnológica.

En otras palabras, el impacto de la reforma agraria en la corrección de la pobreza rural y del retraso tecnológico de la agricultura campesina ha sido pobre, porque la decisión de realizarla no significó la alteración sustancial de un modelo de desarrollo sesgado en contra de la agricultura familiar.

Una mirada más completa a los mercados de tierras

Los vientos neoliberales que han soplado sobre Latinoamérica a partir de la década de 1980 han



tenido dos consecuencias mayores sobre el sector rural. Por un lado, la privatización de las agencias o instituciones que anteriormente proveían servicios subsidiados a los campesinos. Por el otro lado, los cambios en los regímenes de comercio exterior y la remoción de los controles sobre los precios generaron un incentivo a la agricultura exportadora, a la cual supieron adecuarse más rápidamente los agricultores de tipo empresarial (Kay, 1998). El nuevo paradigma de desarrollo enfatizaba el mercado como principal fuerza o factor para distribuir recursos en el sector rural, tanto de tierra como de capital de trabajo.

Analizando lo acontecido desde una perspectiva interna, podemos decir que «los países miembros de la FAO han estado mirando de manera cada día más evidente los mercados de la tierra como el mecanismo más apropiado para garantizar un acceso equitativo a la tierra y para maximizar su eficiencia y productividad. Respondiendo a los pedidos de asistencia técnica, la FAO ha descubierto que había poca comprensión de las consecuencias sustanciales de estos procesos de privatización y del cambio hacia políticas de tierras sentadas en el mercado. O sea, la teoría de "lo que se suponía debía ocurrir" era bien desarrollada. Solo faltaban datos empíricos, particularmente sociológicos, sobre el porqué el mercado de bienes raíces raramente se constituía en un mecanismo para poder acceder a la tierra por parte de los más necesitados» (Herrera et al., 1997, traducción libre).

Que el mercado de tierra fuese algo más complicado que los demás mercados fue evidente

desde los primeros estudios de caso realizados sobre el tema (FAO, 1996): «Como conclusión de las experiencias sintetizadas, se puede decir que las transacciones de tierra para los campesinos pueden tener sentidos diametralmente opuestos. En un extremo, ser un camino para la disolución de una comunidad o en el otro extremo, servir a la lógica de reproducción campesina [...] Como las comunidades campesinas de las zonas estudiadas están insertas de distintas formas en el mercado, incluido el de tierras, las transacciones no son procesos «externos» sino que forman parte de su propia racionalidad [...] Ahora bien, si las transacciones de tierra no son una variable independiente [...], una condición indispensable para la participación campesina en estos mercados es reconocer en primera instancia la situación de crisis económica generalizada del sector agropecuario y en especial de las comunidades rurales, y preguntarse cómo pueden reforzarse esas economías para que accedan a los mercados en general y a los mercados de tierra en particular».

Por su parte Molina (2000) nos ayuda en la reflexión: «para que un mercado sea competitivo deben darse las siguientes condiciones: a) el bien



transado debe ser homogéneo; b) debe existir libertad de participación tanto por parte de compradores como de vendedores; c) es preciso que exista una gran cantidad de compradores y vendedores para que ningún agente por sí solo afecte el precio de mercado; y d) todos los participantes del mercado deben tener información completa sobre las características del bien transado y sobre los términos de la transacción, de modo que puedan maximizar sus beneficios. En el caso de los mercados de tierra, estos requerimientos no se cumplen por lo que dichos mercados son altamente imperfectos [...] Al respecto, se considera que los títulos de propiedad reducen los costos de obtener información a la vez que brindan mayor seguridad sobre los derechos de propiedad respecto al inmueble en cuestión [...] Sin embargo, las transferencias de tierras (facilitadas por los títulos de propiedad) en determinados contextos pueden tener un impacto negativo en términos de eficiencia y equidad. En contextos caracterizados por distorsiones económicas e institucionales, los programas de titulación de tierras pueden conducir a la pérdida de la tierra por parte de los pequeños propietarios y a la acumulación de la misma por parte de individuos adinerados e influyentes [...] De este modo, los programas de distribución de tierras para pobres rurales pueden tener un resultado diferente al esperado».

El mecanismo del mercado de tierra puede también ser analizado a partir de una perspectiva histórica. Por ejemplo, analizando la experiencia europea, ha sido posible mostrar cómo las transferencias de bienes raíces, semilla del «mercado»

actual, tienen antecedentes históricos antiquísimos, así como la misma racionalidad: buscar una solución a la crisis productiva de los antiguos sistemas agrarios. La filosofía que la acompañaba, y que pudo desplegarse plenamente en la Edad Media, era el desplazamiento del costo de la reproducción económica y social de la mano de obra directamente a cargo de los trabajadores. No logrando un mejoramiento tecnológico sensible a estos sistemas de producción, no se pudo crear ninguna dinámica de desarrollo global, lo que significó, para los distintos grupos sociales, concentrar todos sus esfuerzos en la búsqueda de medidas de defensa del grupo mismo (Groppo, 1992).

La tesis central es que la transferencia de tierras hacia el grupo de los pequeños productores y su constitución como grupo social, toma su verdadera dimensión histórica solamente después de la revolución agraria que caracterizó el final del siglo XIX en Europa. Estos cambios preliminares permitieron el despegue de una verdadera agricultura familiar: proporcionando los alimentos necesarios a los nuevos grupos urbanizados y las materias primas a la industria, requiriendo en cambio unos pocos productos de



origen industrial, este desarrollo de la economía familiar fue muy provechoso para la acumulación del capital industrial y constituyó, en cierta forma, la condición básica de la industrialización.

Por todo lo anterior, una verdadera estrategia de desarrollo rural, que incluya la reforma agraria como una medida a veces necesaria, debe partir de un análisis de los procesos económicos y político de cada país. Este análisis es la condición para encontrar mecanismos que sean eficaces, sin atarnos a dogmas. Los instrumentos son eficaces dependiendo de las circunstancias y éstas cambian. Los dogmas no.

Elaboración de un marco de referencia metodológico pragmático, adaptado a las exigencias actuales

A partir de la evaluación anterior, debería quedar claro que una propuesta novedosa implica poner en el centro de la atención a la agricultura familiar¹. Creemos que sin una política agraria enmarcada en un contexto de fortalecimiento de la agricultura familiar, su viabilización económica y su consolidación social, el espacio que quedaría abierto hoy para intervenciones del tipo reforma agraria seguiría siendo limitado y, de todas formas, sin perspectivas históricas.

Sin embargo, poner en el centro de la atención a la agricultura familiar, con su dinámica, su estructuración interna, no es suficiente *per se* para diseñar una estrategia de acción definida.

Establecido el objeto de atención es preciso aclarar la referencia teórica y el método de análisis.

Las nociones y los conceptos utilizados clásicamente en agronomía, zootécnica y economía agrícola para comprender los procesos productivos y sus variaciones, permiten aprehender y evaluar los procesos productivos en el ámbito de las explotaciones simples, así como formalizar las propuestas de mejoramiento que les competen. Por lo anterior, estas herramientas siguen siendo necesarias para estudiar la práctica del desarrollo.

Sin embargo, cuando el grado de complejidad aumenta significativamente, hay que inventar métodos nuevos, que permitan aprehender el problema en su totalidad, en su complejidad y en su dinámica. El enfoque sistémico busca responder a esta problemática, apoyándose sobre una percepción global del problema, privilegiando el análisis de las interacciones, sus orígenes y efectos, para llegar a una estrategia de acción por objetivos claramente identificados y jerarquizados.

Analizar la reforma agraria en un contexto sistémico significa localizar temporal y espacialmente sus limitantes, definir objetivos progresivos de desarrollo compatibles con el estado de las fuerzas de producción, a partir de una visión dinámica de la sociedad (de los grupos sociales).

En otras palabras, significa concebir la reforma agraria como una herramienta técnica a disposición de quien se pueda interesar en el tema del desarrollo agrario. En este sentido la reforma agraria no es más un patrimonio único de una corriente

1. A este propósito véase Mazoyer, M. y Roudart, L. (1997) y Abramovay, R. (2000).

ideológica y tampoco considera «modelos» productivos o de organización social como el referente de fondo. Al contrario, la reforma agraria se inserta en la dinámica propia de la sociedad en examen, es un conjunto al cual se le aplica un método de análisis (análisis sistémico), pero cuyas conclusiones no pueden ser preconcebidas.

La atención privilegiada a la llamada «agricultura familiar» tampoco debe ser vista como una imposición. Sin embargo, si la historia nos enseña algo, si un análisis comparado de las situaciones agrarias entre los países desarrollados y los subdesarrollados sirve para algo, es cierto que la importancia de la agricultura familiar en los países ricos está ya demostrada.

Históricamente el modelo de la gran empresa con asalariados se demostró inadecuado para enfrentar las condiciones variables del mercado del sector agrícola. La gran adaptabilidad de la empresa familiar, su capacidad de interiorizar cambios tecnológicos, de flexibilidad frente a una demanda continuamente cambiante, la pone en un nivel superior frente a las otras organizaciones propuestas (gran empresa agroindustrial, cooperativas de producción).

Sin embargo, la empresa familiar tiene la «potencialidad» de desarrollarse, lo que no significa automáticamente que esta potencialidad se realice. Por eso es preciso reducir las «desarmonías» de las cuales se hablaba al comienzo, para introducir los factores de producción a nivel del empresario familiar. En este sentido se puede concebir una reforma agraria como una herramienta que tiene una validez

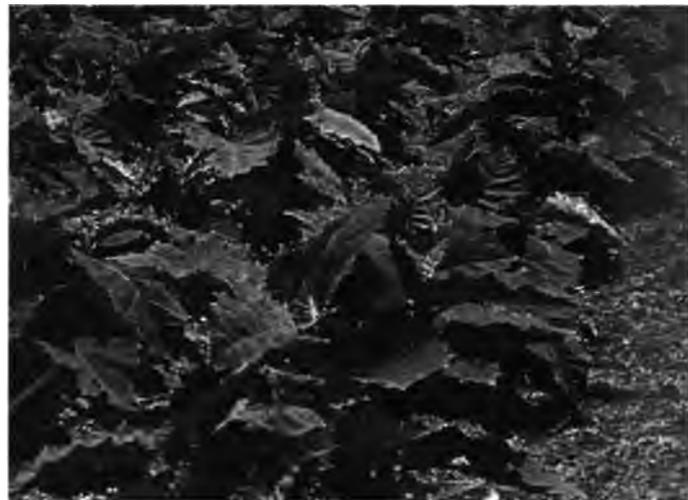
económica y, por consecuencia, una validez social que pueda permitir el desarrollo de las fuerzas productivas.

Otro aspecto muy importante, es la progresiva urbanización del campo², lo que va modificando de manera profunda los datos de la ecuación tierra. Resulta difícil prever y programar las reacciones de los actores agrícolas al acercarse al mundo urbano. Este acercamiento se entiende aquí en el sentido de un conjunto de valores de tipo urbano más que en el de un simple acercamiento de la ciudad al campo. Esta dificultad es aún más grande cuando se considera cómo el factor determinante clave —el valor del costo de la vida (que podemos traducir con un umbral de reproducción simple)— es un sistema de valores externos que escapan completamente a las instancias locales de desarrollo y programación.

En el pasado las ciudades se constituían al mismo tiempo en unidades territoriales de referencia y de acción para las intervenciones mediante planos reguladores generales. En una fase de transición de la ciudad a un territorio urbanizado, caracterizada por la aparición o desaparición acelerada de bolsones de exclusión/inclusión, la asimetría se da entre unidades territoriales de referencia y unidades territoriales de acción, reflejo de una disimetría entre los agentes productivos y los de consumo. Si es cierto que en el ámbito de las unidades territoriales de referencia, la referencia es el municipio, la comunidad local y otros, para las unidades territoriales de acción, la referencia escapa en gran medida al operador legitimado a intervenir (sea público o privado) pudiendo ser determinada, en un contexto de progresiva globalización de la

economía, tanto por el distrito industrial fuera de la puerta como por una pequeña localidad.

De lo dicho anteriormente surgen dos tipos de problemas: por un lado, la necesidad de dotarse de instrumentos metodológicos de análisis de tipo sistémico para entender las posibles estrategias de los actores frente a la variabilidad del mundo local en el cual actúan, tanto para los aspectos de tipo agroeconómico como para aspectos medioambientales. Por otro lado, es necesario diferenciar el problema de la ruralidad de un territorio (periurbano o campiña urbanizada) que está perdiendo las características de una agricultura en progresiva competición en el ámbito regional o mundial. No se trata aquí de defender la agricultura como sector productivo de bienes fundamentales pensando que se está salvaguardando el territorio rural. Jerárquicamente el territorio rural incluye a la agricultura y no viceversa, por lo cual parece más apropiado optar por este nivel para



la intervención. El concepto de lo rural está semánticamente asociado con la vida en el campo (es decir, algo más, y mejor, que el simple producir) e incluye varios valores positivos asociados a la idea de una agricultura sostenible. Estos son aire y agua puros, por contraposición a la contaminación urbana; los productos de consumo genuinos, que contrastan con la cultura de las comidas de consumo rápido y de la cocina con ingredientes químicos, artificiales, y una cierta idea de la tranquilidad, opuesta a la contaminación acústica de las ciudades.

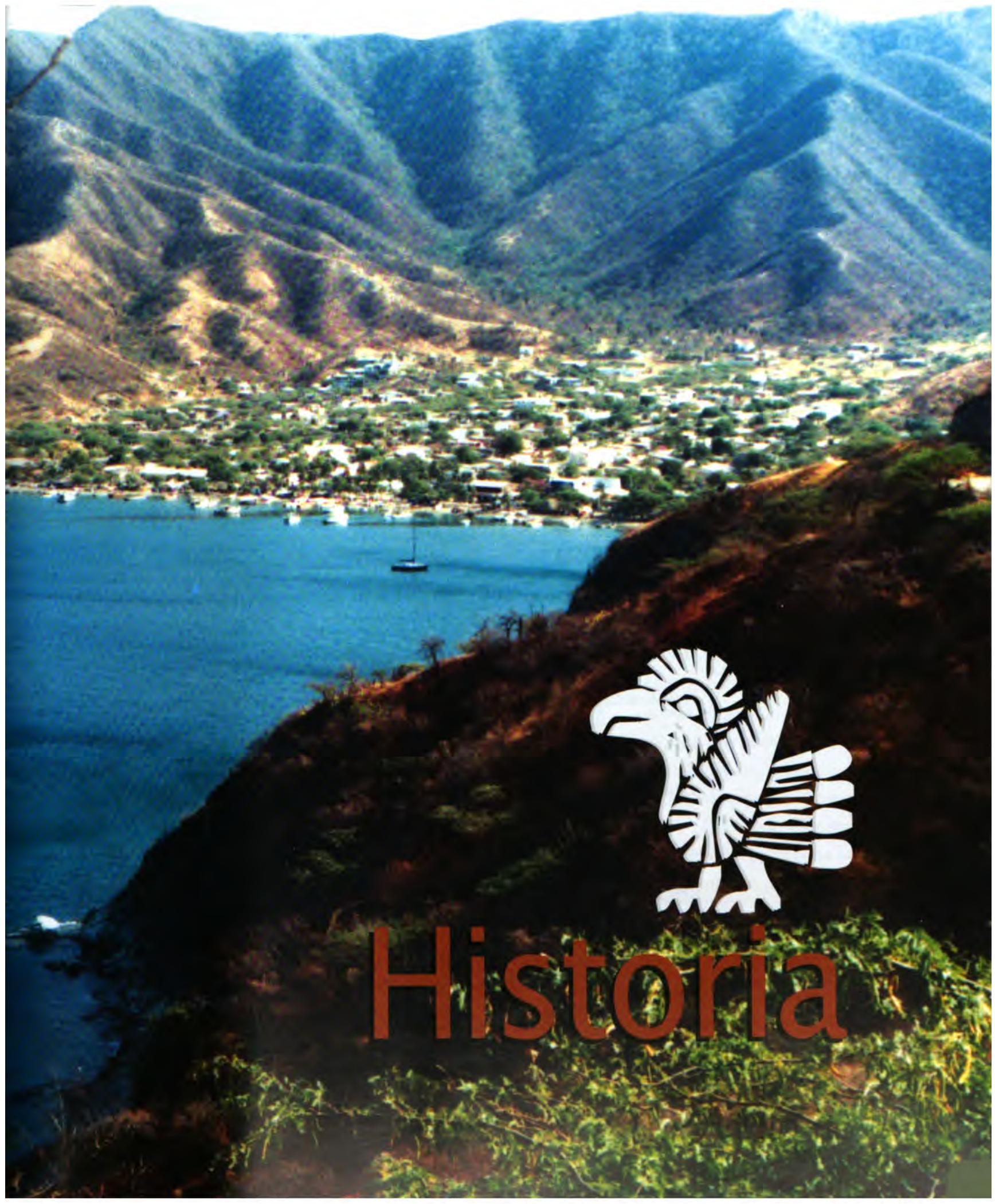
La historia ha enseñado que las intervenciones de tipo normativo-prohibitivo de los poderes destinados a organizar el territorio no han tenido mucho éxito; de ahí la necesidad de reconsiderar las bases a partir de las cuales se han de organizar las intervenciones, buscando formas que permitan un verdadero compromiso de los actores de la sociedad civil que vive y depende del territorio, sean estos agricultores o no.

2. En 2025, la población urbana de Latinoamérica llegará a ser 85 por ciento de la población total del continente (Naciones Unidas, (1991). *World Urbanization Prospects 1990*).

REFERENCIAS

- ABRAMOVAY, R. 2000. *Agricultura familiar y desarrollo territorial*.
FAO, reforma agraria, colonización y cooperativas.
- AA.VV. 1993. *Tierra, economía y sociedad*, PNUD-FAO-Incora.
- FAO. 1996. *Campesinos y mercado de tierras en la costa ecuatoriana*.
- FAO. 1996. *Mercado de tierras en México*.
- FAO. 1979. *Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo desde mediados de los años sesenta*.
- FAO-PNUD. 1992. *Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agraria*. FAO-PNUD BRA/87/022.
- GROPPO, P. y P. Toselli. 1997. *Desde la ciudad al territorio: la nueva problemática periurbana*, FAO, reforma agraria, colonización y cooperativas.
- GROPPO, P. 1992. *El mercado de la tierra y los pequeños campesinos: Algunas evidencias históricas*. FAO, mimeo, presentado en el seminario sobre mercado de la tierra en Honduras.
- HERRERA, A., J. Riddell y P. Toselli. 1997. *Recent FAO experiences in land reform and land tenure* FAO, reforma agraria, colonización y cooperativas.
- KAY, C. 1998. *Latin America's agrarian reform: lights and shadows*, FAO, reforma agraria, colonización y cooperativas.
- KUHNEN, F. 1982. *Man and land: «An introduction into the problems of agrarian structure and agrarian reform»*, Verlag Breitenbach Publishers, Saarbrucken, Germany.
- LE COZ, J. 1976. *Las reformas agrarias*, Editorial Ariel, Barcelona.
- LOURIE, M. 2001. *Promoting Stakeholders' Participation in the Development of Agrarian Communities in the Philippines: The Experience of the FAO Projects*. FAO, reforma agraria, colonización y cooperativas.
- MAZOYER, M. y L. Roudart. 1997. *«Développement des inégalités agricoles dans le monde et crise des paysanneries comparativement désavantagées*. FAO, reforma agraria, colonización y cooperativas.
- MOLINA, J. 2000. *Derechos de propiedad, mercados de tierra y crédito rural* FAO, reforma agraria, colonización y cooperativas.
- SAMPAIO, P. 1993. *La reforma agraria en América Latina*, FAO-FLAC.
- SINGH, T., Haque, T. and A.V.S. Reddy. 1992. *Impact of land reforms on agriculture and rural development*. NIRA, Hyderabad, India.
- SOTO, D.O. 1994. *El rezago agrario*. Universidad de Los Andes, Ediciones del rectorado.





Historia

Reforma agraria: un repaso a la historia

Manuel Ramos Bermúdez*

Antecedentes

La estructura agraria del país, con anterioridad a la expedición de la Ley 200 de 1936, se caracterizaba por la poca extensión del territorio cultivado y sólo a una cuarta parte se le daba utilización económica, concentrada ésta preferentemente en las regiones centrales.



* Consultor en derecho y reforma agraria

Existía, además, la propiedad parcelaria cafetera del occidente, y el minifundio situado en tierras de escasa fertilidad, donde se hallaban las comunidades indígenas, desalojadas de los resguardos y dedicadas a una producción de autosubsistencia. El resto, lo componían las tierras públicas sin cultivar, cuyo proceso de apropiación particular se venía logrando como consecuencia de las leyes de colonización, las concesiones para estimular algunas actividades económicas, como las explotaciones bananera y petrolera, o para amortizar títulos de deuda pública.

Con la política de baldíos no sólo se beneficiaron los terratenientes nacionales, sino inversionistas extranjeros. En virtud de las concesiones dadas a la United Fruit Company, ésta alcanzó a tener 59.000 hectáreas, de las cuales cultivaba sólo 12.000 en banana. Su poder y autonomía le permitió ejercer un control monopolista del transporte terrestre y marítimo, del comercio de las aguas, y hasta del orden público, "pues tenía en su nómina a los jefes policiales y del ejército, más multitud de abogados y tinterillos que les legalizaban todas sus actividades" (S. Kalmanovitz: 1985).

Por un lado se concentraba y subutilizaba la propiedad, y por otro, la producción agrícola se apoyaba en relaciones de producción serviles y atrasadas, todo lo cual imposibilitaba el desarrollo manufacturero, ya que no había interés de los

propietarios rurales para adelantar una transformación capitalista del campo; las mejores tierras se desperdiciaban económicamente; se observaba un incipiente grado de tecnificación y, las condiciones de la fuerza de trabajo no permitían la transformación industrial y el desarrollo del comercio.

De esta situación toma conciencia la naciente burguesía manufacturera y se plantea entonces la necesidad de cambiar el régimen agrario, a través

de la vinculación de las tierras inutilizadas al mercado y a la producción, la ampliación del mercado interno y de un cambio más o menos sustancial del carácter del Estado. Esto con el fin de sustraerlo de su posición de instancia relativamente neutral frente a la economía y a la sociedad, y de instrumento del sector terrateniente. Se procura entonces adecuar la estructura agraria a las nuevas exigencias del desarrollo capitalista en el país, promoviendo la explotación económica de

las tierras; la destrucción del monopolio terrateniente sobre ellas, buscando abrir un mercado de capitales hacia el campo; la liberación de la fuerza de trabajo rural para la ampliación del mercado de los productos manufacturados; el fomento de la industria nacional y la creación de un nuevo contexto político y económico.

La lucha campesina dirigida a lograr el acceso a la propiedad de la tierra, a terminar toda forma





supérstite de dominación y explotación de la antigua hacienda, al reconocimiento de salarios, e igualmente, contra el régimen de posesión de tierras y la expulsión de sus parcelas de la mayor parte de los campesinos, entre otras demandas, expresadas a través de ligas y sindicatos agrarios, tuvo su antagonista en el Sindicato de Propietarios y Empresarios Agrícolas, una organización terrateniente creada en 1933 con el propósito de “defenderse de los que pretenden apropiarse de los bienes de aquellos que los poseen por haberlos conseguido con el esfuerzo de sus brazos y de su inteligencia, y también, de los que instigando a las gentes ignorantes con falsas promesas, los alucinan con hacerlos ricos a costa de los verdaderos dueños de la tierra, y fingiéndose protectores del pueblo, lo explotan y lo corrompen” (A. Machado: 1977).

En este período, mientras por un lado el Gobierno ignoraba la cantidad de tierras fiscales entregadas con largueza a los grupos de poder, que no las explotaban de manera directa sino a través de arrendamientos y aparcerías, y por otro, terratenientes que buscaban legalizar a su favor el acaparamiento de miles de hectáreas sin cultivar, incrementó la movilización campesina en protesta contra un régimen excluyente que les impedía o dificultaba el acceso a la tierra. Ello originó numerosos conflictos judiciales y llevó a algunos tribunales a requerir pruebas jurídicas de sus alegados derechos a los supuestos propietarios, y a declarar el dominio nacional sobre las tierras, en otros casos.

LA LEY 200 DE 1936

Como viene expresado, las luchas agrarias de los años treinta están caracterizadas por el cuestionamiento de la propiedad territorial, el reclamo sobre las tierras baldías, el deslinde entre la propiedad privada y la estatal y el problema de las parcelaciones. Para superar esos conflictos, no se expidió precisamente ese estatuto legal, porque no estaba esencialmente dirigido a afectar la propiedad latifundiaria, ni logró atenuar los problemas sociales desatados en torno a él.

En el mensaje presidencial al Congreso de 1935, Alfonso López Pumarejo expresaba: *"Hemos llegado a un momento del desarrollo económico de Colombia en que nos toca en suerte decidir sobre un tema universal, de inmediata aplicación en nuestro país. Tal como lo disponen nuestras instituciones actuales, el gran propietario, el mayor latifundista colombiano es el Estado, y la propiedad privada de la tierra carece en la gran mayoría de los casos de un título perfecto que examinado a la luz de una jurisprudencia abstracta no diera lugar a un juicio de reversión hacia el Estado. Técnicamente, pues, nos encontramos frente a la alternativa jurídica de definir la Nación hacia una orientación socialista, o de revalidar los títulos de propiedad privada, purificándolos de imperfecciones. El criterio del Gobierno ha adoptado ésta última ruta. El proyecto de régimen de tierras no tiene otro propósito que el de fundamentar la propiedad, organizándola sobre principios de justicia, y resolver los conflictos a que ha dado lugar la vaguedad*

litigiosa de la titulación existente" (Marco A. Martínez: 1939).

Según Joaquín Vanín Tello, la citada Ley de Tierras constituye "el punto de partida hacia la formación de un derecho agrario" en el país, en la medida que creó nuevas instituciones jurídicas y transformó otras del derecho civil, como se desprende de los principios de la reforma constitucional de ese año sobre la función social de la propiedad e intervención del Estado y las exigencias de una condición más productiva de las tierras (Joaquín Vanín: 1985).

Los enunciados puramente jurídicos de ese estatuto se resumen así:

- a. La presunción de que no son baldíos sino de propiedad privada, los fundos poseídos económicamente, es decir, sobre los cuales se adelanta una explotación agraria por medio de hechos positivos propios de dueño.
- b. La presunción de que son baldíos los terrenos no explotados económicamente, es decir, se hallen incultos.
- c. Creación de la figura de la posesión agraria, agregándole a la noción clásica un contenido económico.
- d. La reversión a la nación del derecho de dominio sobre aquellos predios que no hayan sido explotados económicamente durante diez años.

- e. El acceso a la propiedad de la tierra a quienes durante cinco años hayan ocupado un inmueble rural con la creencia de que era baldío, lo que constituye la prescripción adquisitiva agraria con base en la posesión económica.
- f. Los medios para establecer la propiedad territorial privada, con lo cual se desvirtúa la presunción de que es baldío un predio rural no poseído económicamente.
- g. La protección a poseedores económicos y propietarios legítimos contra ocupaciones de hecho.
- h. La limitación del ejercicio de las acciones posesorias, salvo las especiales, a quienes acrediten posesión económica.

Como se desprende del examen de ese proyecto legal, no estableció una redistribución alguna de tierras, que es uno de los propósitos insustituibles de cualquier reforma agraria, sino que apenas amenazó con la extinción del dominio a los fundos que no estuvieran efectivamente vin-



culados a la producción, y buscó clarificar la incertidumbre jurídica que entonces existía respecto de la propiedad rural, a fin de normalizar el mercado de tierras para permitir el acceso a la inversión. Una finalidad justa y democrática, la posibilidad del acceso a la propiedad de los antiguos colonos y arrendatarios de las haciendas dedicadas a la renta ociosa, a través de la figura de la prescripción adquisitiva, fue frenada con la expulsión de tales precaristas y los actos de violencia que sobre ellos se ejercieron, esto acabó por acentuar el proceso de descomposición campesina.

Un protagonista e investigador social de la época, muy cercano a los propósitos gubernamentales, el profesor Gerardo Molina, expresaba que la Ley 200 de 1936 no tuvo como objetivo "la redistribución de la gran propiedad agraria" ni modificar a fondo esa estructura, sino que, por el contrario, se enderezó a "fortalecer la propiedad privada" y a transformar en hacienda capitalista el latifundio improductivo (Gerardo Molina: 1982).

En realidad, el problema fundamental del Gobierno de entonces era la explotación económica de la tierra y hacia ese interés se encaminó la incorporación al ordenamiento constitucional del concepto de "función social de la propiedad" y la expedición de la Ley de Tierras. Más que una innovación jurídica, había un punto de vista, un proyecto de transformación económica y política, siendo el primero de ellos la expansión del mercado interno a través de la supresión del sistema feudal imperante, y el segundo, enfrentar la hegemonía del poder terrateniente. Había necesidad de inte-

grar un mercado capitalista de tierras que hiciera posible realizar el capital en el sector agrario, en la medida de las necesidades del sector industrial, y asegurar condiciones más favorables de ingreso al asalariado rural, para acrecentar la demanda de bienes manufacturados.



privilegios logró decretar en 1938, con el régimen de Eduardo Santos, una "pausa", dándole "un bajo perfil a la aplicación de las reformas", desatendiendo las necesidades de tierras de campesinos y colonos y disipando los temores de las élites, con su

La Ley 200 de 1936 no puede estudiarse aisladamente, sino integrada a los criterios que informaron la reforma constitucional de ese año. Esta reforma era indispensable como marco jurídico y político para la realización de un nuevo modelo de desarrollo, teniendo en cuenta la realidad colombiana de esa época. La reforma sentaba las bases para la modernización del Estado, en el sentido de hacerlo funcional a las nuevas exigencias del desarrollo, y sus aspectos más importantes tienen que ver con la redefinición económica del derecho individual de propiedad, para adecuar básicamente la agricultura a las necesidades de la industria, las relaciones Iglesia-Estado y la intervención estatal en la actividad económica, para "racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, y dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho", como señalaba el texto constitucional.

De acuerdo con Kalmanovitz, la reforma tuvo poca profundidad en su implementación, previno a los terratenientes para organizarse y tomar la ofensiva contra ella, las ligas campesinas no fueron invitadas a participar en la puesta en marcha de la ley y toda la clase dominante afectada en sus fueros y

política de apoyo a la gran propiedad y a la instauración de medidas dirigidas al impulso de la producción capitalista en el campo. Fue así como promovió la expedición de la Ley 100 de 1944, que legalizó y consideró de alto interés nacional la aparcería, como una importante concesión a los terratenientes (Kalmanovitz: 1991).

Para Consuelo Corredor, no sería acertado considerar que la oposición de aquellas élites a las pretensiones reformistas de López Pumarejo, indicaban un desacuerdo con el desarrollo del capitalismo, sino que era claro su interés en aprovecharse y beneficiarse de ese desarrollo, "pero manteniendo sin alteración el equilibrio de poderes y de privilegios económicos y políticos. Se trata de la percepción, arraigada en las clases dominantes en Colombia, de que "todo está cambiando para que todo siga igual" (Consuelo Corredor: 1992).

La suerte de la Ley 200 de 1936 quedó echada desde el mismo momento en que el poder terrateniente, "mediante variadas formas de coacción", le hizo saber al Gobierno de López Pumarejo, que "sus posesiones y apropiaciones territoriales no tenían más límites que los impuestos por las fronteras geográficas del país", y que dentro de la frontera

agrícola sólo había un gobierno verdaderamente existente, representado por "el de grandes extensiones incultas protegidas por un Estado tímido ante los tinterillos, y enérgico contra los trabajadores" (Alfonso Patiño: 1981).

LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE

Constituye el enunciado básico de las declaraciones de los gobiernos americanos reunidos en 1961 en el Uruguay, en sus propósitos de establecer un nuevo modelo de desarrollo continental y constituir la llamada Alianza para el Progreso. En esa oportunidad, tales repúblicas convinieron "impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde eso se requiera, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, la comercialización y distribución de productos, la tierra constituya para el hombre



que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad" (OEA: 1961).

Tomaban conciencia los presidentes latinoamericanos de la necesidad de cambiar la imperante estructura de tenencia y explotación de la tierra, por un régimen de propiedad y uso que fuera justo en lo social y productivo en lo económico. Posteriormente y mediante la Declaración de Lima, suscrita en 1964, se reiteran y amplían las tesis de la Carta de Punta del Este y se señala que "los cambios estructurales que la reforma agraria implica son condiciones fundamentales para el desarrollo de la región" y que la modificación de la tenencia de la tierra debe encaminarse a impedir que tanto ella, como la renta que genera, se conviertan en instrumentos de especulación y dominación económica, reconociéndose que el estado de cosas vigente estaba relacionado con la marginalidad de los campesinos, lo que no les había permitido una participación real en las decisiones y en las oportunidades políticas, económicas y sociales. Se consideró inconveniente, por otra parte, tratar de reemplazar el proceso de la reforma con la expansión de la producción agraria y la colonización (IICA: 1968).

Otto Morales Benítez, en un trabajo presentado al Segundo Congreso de Derecho Agrario Internacional y Comparado, celebrado en Florencia, Italia, en septiembre de 1963, se refería así al tema de la reforma agraria y la Alianza para el Progreso: "Debemos darle gracias a la Alianza para el Progreso que tanto ha impulsado la agitación sobre el problema agrario americano. Porque la tierra está

aquí polarizada en su tenencia: o va hacia el latifundismo, que engendra miseria, falta de ocupación, mala utilización de la tierra, engorde del precio de las propiedades por un grupo. O se orienta hacia el minifundio que consolida la pequeña propiedad, donde los cultivos son de consumo; donde sus dueños no pueden mejorar ni la vivienda, ni dar educación a sus hijos, ni alcanzar a entrar al mercado de sus países. Mientras subsista una masa abandonada, con contratos de trabajo aberrantes en cuanto a sus modalidades, sin ninguna protección para su salario, ni mejoramiento para sus condiciones de vivienda, de salud, de seguridad social, etc., estamos alimentando las posibilidades de grupos que estarían dispuestos a vincularse a cualquier aventura política. Los comunistas han estado ensayando levantar las masas campesinas en toda América, por razones que ellos no presentan, pero que son fácilmente identificables: los trabajadores urbanos han elevado su nivel de vida; los campesinos todos los días están más lejos de toda posibilidad de mejoramiento (.....) La Alianza ha advertido la necesidad de una reforma agraria. La ha predicado y la ha sostenido insistentemente. Está tropezando, como todo el programa, con la resistencia de los grupos oligárquicos." (Otto Morales: 1963).



las leyes, como sanción de las mencionadas decisiones, se encuentra hegemonícamente en manos del mismo sector minoritario de la sociedad, es lógico pensar que la legislación que produzcan será la legislación que él necesita. De allí que la mayoría de las formulaciones políticas latinoamericanas de la década de 1960 no pasaran, en esta materia, de plantear una búsqueda de soluciones "democráticas", pues en todos los objetivos de las respectivas reformas agrarias el común denominador fue el afincamiento de la propiedad privada. El concepto de "función social de la propiedad" llegó a ser calificado por un Informe de las Naciones Unidas como "un lugar común de la retórica imperial, eclesiástica y republicana constitucionalista de la América Latina desde los primeros tiempos coloniales", ya que en buena parte de los textos legales la redistribución de la tierra se hallaba en normas facultativas; los límites de la aplicación efectiva de las reformas agrarias estaban sujetos a las cuantías de los recursos que los gobiernos quisieran arbitrar; las tierras expropiables, por lo general, eran las insuficientemente explotadas y, muchas veces, los proyectos de colonización o la titulación de las tierras estatales fueron las acciones rurales prioritarias (Naciones Unidas: 1966).

Sin embargo, como la experiencia lo demuestra, si las decisiones del poder y la elaboración de

MARCO CONCEPTUAL DE LA REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA

104

Reforma Agraria: un repaso a la historia

La incertidumbre y la discusión sobre los criterios que, en materia de reforma agraria, debían tenerse en cuenta en los países del continente, fue expuesta por el exministro de Agricultura Morales Benítez en el documento ya citado de la siguiente manera: "Lo más primordial ahora, en cuanto al problema de la reforma agraria en América Latina, es definir qué criterios se van a aplicar. Nadie ha querido tomar una actitud clara. La falta de ella conduce a que se cambie de postura, a que se interpreten las leyes con criterio restrictivo, a que se apliquen con mengua de los verdaderos intereses populares. En muchas ocasiones está prevaleciendo más la defensa de los propietarios, a través de las indemnizaciones, que la justicia de los campesinos que van a recibir el beneficio. Creo que la primera necesidad imperiosa es definir qué se entiende por una reforma o, dicho de otro modo: Hay conciencia de dónde está el mal, pero hay temor de aplicar los remedios radicales porque levantan las furias de los poderosos, que hoy detentan todos los medios de poder" (Otto Morales, *ibid*).



Pero en vista de la creciente distancia que se produjo entre los enunciados teóricos y las realizaciones a nivel de cada país, fue indispensable precisar las implicaciones del concepto de reforma agraria para definir el contenido y alcance que debían tener esas acciones, a efecto de que pudieran ser realmente consideradas como tales.

En una reunión de trabajo celebrada en Santiago de Chile en enero de 1970, expertos de la FAO y del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria de la OEA-IICA, formularon un esquema de referencia básico y una estrategia que facilitara la utilización de dicho marco teórico, como elemento de conjunción entre las declaraciones gubernamentales de orden general y los propósitos específicos a través de los cuales cada país hubiera dado desarrollo legal a aquellas declaraciones generales (FAO-IICA: 1970).

Las propuestas centrales de ese enfoque común elaborado por la FAO y el IICA, pueden sintetizarse así:

- a. "Desarrollo no requiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido muchas veces que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas".

La anterior declaración constituye una reacción contra la tesis "desarrollista" expresada en la Carta de Punta del Este, donde se planteaba acelerar el desarrollo económico y social de los países a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante para acercar en el menor tiempo posible, el nivel de los países latinoamericanos al de los países industrializados, lo cual quiere decir que los términos justificativos de la reforma agraria resultan puramente económicos, soslayando su finalidad esencial, que es la modificación total de la estructura de la sociedad rural latinoamericana, y limitando el concepto de desarrollo a una de sus dimensiones.

- b. "El sistema latifundio-minifundio no es solamente una forma de uso de la tierra; él surge como un sistema social local en el cual los dueños de los grandes fundos constituyen un grupo que, al controlar la gran mayoría de la tierra, monopoliza el prestigio y el poder político y asegura su dominación sobre el campesino".
- c. "Como proceso que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, la reforma agraria surge como resultante de una presión nacional sobre la estructura agraria. Ciertos sectores sociales ejercen su poder social para lograr el aumento de la oferta de alimentos, aumento de la producción de materias primas,



generación de nuevas divisas y ampliación del mercado interno a través de la incorporación del campesinado. Por otro lado, los campesinos, al lograr la capacidad de pensar críticamente sobre su realidad, organizan su solidaridad y procuran formular de manera autónoma su propia participación en el proceso de transformación social".

- d. "Los obstáculos que se presentan cuando se busca materializar el objetivo de la reforma agraria, están estrechamente interrelacionados, uno contribuyendo para fortalecer al otro. Entre otros se pueden señalar:

- Obstáculos relacionados con el poder de que disponen los grupos e intereses afectados por la reforma para oponerse a su implantación, o para distorsionarla en las etapas de su ejecución.
- Obstáculos relacionados con la inadecuación de las concepciones o instrumentos jurídicos empleados para reglamentar el proceso de reforma.
- Obstáculos relacionados con la inexistencia o insuficiencia de presión campesina organizada y coherente.
- Obstáculos derivados de la inadecuación de los organismos del Estado para llevar a cabo el proceso de reforma". (FAO, *ibid*).

Al analizar el desarrollo de América Latina y de la reforma agraria, Jacques Chonchol señala que no solamente hay que adelantarla para que la tierra cumpla su función social, sino porque muchas veces la cuestión agraria que ella está llamada a resolver constituye el principal problema que impide el despegue o continuación del desarrollo económico, político y social, la existencia de un clima de democracia política para las grandes masas campesinas y su integración a la comunidad social. Sin la reforma agraria, América Latina seguirá siendo un conjunto de sociedades de castas, en las cuales no habrá intereses comunes, ideales comunes, aspiraciones comunes y oportunidades iguales para todos. A su juicio, son ocho las condiciones fundamentales de la reforma agraria en América Latina, las cuales se resumen de la siguiente manera:

1. La reforma agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas. No hay que confundir reforma agraria con colonización, son dos cosas muy distintas.
2. La necesidad de movilizar a las fuerzas políticas y a toda la comunidad, de un modo activo y dinámico, a fin de que la reforma pueda efectuarse dentro de un cauce más o menos institucional, el cual tendrá que modificarse para adaptarse a la nueva situación.
3. Mientras más se pague por la tierra, menos reforma agraria podrá hacerse. Si se quiere hacer una reforma agraria radical y drástica, debe li-



mitarse al mínimo el pago de las indemnizaciones por la tierra.

4. La necesidad de encontrar un sistema de inversiones que sea económico, que permita beneficiar al mayor número de campesinos.
5. La reforma agraria debe afectar tanto la tierra como al agua.
6. El problema de la tierra no puede resolverse con fórmulas estándar, dogmáticas, que provienen de determinadas ideologías. Hay distintas situaciones, aspiraciones, grados de presión sobre la tierra, lo que exige analizar cada realidad concreta. Es conveniente combinar varias fórmulas.
7. La mayor responsabilidad en la ejecución de la reforma debe estar a cargo del Gobierno.
8. La reforma agraria debe quedar integrada dentro de un plan general de desarrollo (J. Chonchol: 1965).

LA MODALIDAD COLOMBIANA LA LEY 135 DE 1961

“Estos propietarios como el señor Sáenz no dejan sembrar una mata, no venden una fanegada de tierra, no arriendan ninguna pequeña extensión, y tampoco la dan en aparcería, porque ellos sostienen que a quienes hacen estos favores (sic) se vuelven comunistas. El hecho gravísimo es que no hay comida en ninguna parte. Teniendo en cuenta estas circunstancias, los campesinos resolvieron invadir la montaña virgen, el bosque primario y así, en los tres últimos días del mes de septiembre del año pasado, los parceleros salieron a las dos de la mañana, llegaron al amanecer a su destino comenzando a tumbar bosque y a sembrar las parcelas. Todos ayudaron a construir una casa donde alojarse y luego, de común acuerdo, señalaron una parcela a cada cual, en tal forma que todos tuvieran acceso a la quebrada y les tocara tierra plana, ladera y montaña. Cuando adelantaban estos trabajos se presentó un Cabo del Ejército que comanda un puesto militar y les advirtió que lo que hacían era un delito, preguntando por qué lo cometían. Ellos arguyeron que la causa era la falta de trabajo, la miseria y el hambre. Como el Cabo les amenazara con llevarlos a la cárcel, le dijeron que irían gustosos puesto que ahí tendrían que darles de comer. Agregaron que cultivaban esa tierra porque no deseaban robar ganado, ni asaltar a la gente y sólo querían trabajar. Cuando el Cabo sostuvo que la Constitución Nacional amparaba el derecho de propiedad, los parceleros contestaron que con mayor razón debería amparar a un pueblo que se está muriendo de hambre. Ante esta razonamiento, el Cabo accedió

a dejarlos seguir trabajando con la promesa de que se presentaran al puesto militar de La Aurora. El día convenido se presentaron efectivamente allí, y encontraron al Teniente en compañía de Juan Segura, mayordomo de la finca, y el Inspector de Policía. Allí se produjo nuevamente la discusión que anotamos anteriormente. El Teniente les aconsejó que tomaran la vía legal y acudieran a la Caja Agraria, consejo que ellos acogieron enviando un memorial y una comisión a Ibagué, con el objeto de hablar con el Gobernador. Al conocer la situación, el Gobernador prometió aportar sus buenos servicios para que la Caja Agraria resolviera el problema. Posteriormente, el dueño de la finca ofreció vender, si se le pagaba 30% del valor al contado y el resto, con plazo de dos años. Como los campesinos no estaban en posibilidad de aceptar esta propuesta, continuaron ocupando las parcelas. Así queda la situación. Actualmente hay allí 225 familias dedicadas a la agricultura y al parecer, dispuestas a no abandonar las parcelas. En días pasados fueron visitados por el Dr. Palacio Rudas y el Dr. Caicedo, quienes les prometieron que el Frente Nacional, por medio de la Reforma Agraria, solucio-





naría el problema" (Milciades Chaves, funcionario del Instituto. "Informe sobre el problema de tierras de Cunday". Enero de 1962).

Las condiciones económicas existentes en el país al comenzar la década de 1960, especialmente las referidas al sector rural, exigían la realización de una reforma agraria profunda. Se registraba un alto índice de concentración de la propiedad (según el censo agropecuario de aquel año, el coeficiente Gini de concentración se calculó en 0.864); latifundismo; alta proporción de asalariados rurales en la población agrícola con bajísimos niveles de vida; preponderancia del minifundio y el microfundio y una escasa productividad por trabajador. En ese mismo año, 62.5% de las explotaciones eran menores de 5 hectáreas, ocupando apenas 4.4% de la superficie total explotada, mientras que 6.8% eran mayores de 100 hectáreas y representaba 66.1% de la superficie explotada. Por otra parte, 23.3% de las explotaciones estaba sometida al régimen de arrendamientos, aparcerías y otras formas precarias de tenencia, y de éstas, 64.3% eran menores de 3 hectáreas y ocupaban una extensión de 9.6% de las tierras arrendadas (Dane: 1960).

De un total de 874 predios mayores de 2.000 hectáreas que representaban una superficie de 7.449.246 hectáreas y que fueron inscritos en el Incora hasta 1962, sólo 40% del área se encontraba aprovechada así: el 68% en pastos naturales, 26% en pastos artificiales y 6% en cultivos permanentes y transitorios, lo que ponía de presente la magnitud del latifundismo. Los anteriores

indicadores reflejaban la situación socioeconómica y el clima de agitación que se vivía en el país y en el contexto latinoamericano (Dane: 1971).

El gobierno de Alberto Lleras Camargo, comprometido con los propósitos de la Carta de Punta del Este y de la Alianza para el Progreso, convocó entonces el denominado Comité Nacional Agrario en septiembre de 1960, presidido por el entonces senador y Designado a la Presidencia, Carlos Lleras Restrepo, e integrado por elementos que representaban a las llamadas "fuerzas vivas del país" (miembros de los partidos políticos, de las Cámaras, representantes de la Iglesia Católica y las fuerzas armadas y voceros de las organizaciones gremiales y los trabajadores), que en un plazo de cuarenta y cuatro días redactó finalmente el documento que vendría a ser el proyecto de ley número 167 de 1960, sobre "Reforma Social Agraria", en cuya exposición de motivos se lee: "No tiene para qué repetir el Gobierno que da a este proyecto la más alta prioridad en sus preocupaciones legislativas. Viene la nación ocupándose de este problema de hace muchos años atrás (...) Pero durante este mismo tiempo ha habido también una constante agitación sobre la necesidad de una reforma agraria que, en ciertos aspectos, ha sido juiciosamente recomendada como urgente por los expertos extranjeros que han estudiado los problemas del desarrollo económico colombiano y que encontraron en forma unánime vacíos radicales en la organización rural del país" (Historia de las Leyes: 1966).

Sin embargo, las limitadas actividades del Incora serían fijadas desde el primer momento,

cuando en el mensaje con el cual el Consejo de Ministros del presidente Alberto Lleras presentó el texto del proyecto de ley al Congreso, se expresó: "El Instituto no debe ser una organización centralista, que pretenda manejar desde la capital de la República los problemas de la tierra de todo el país. El debe ejercer la dirección general de la reforma, fijar orientaciones, administrar los recursos, promover la formación de institutos descentralizados y reducir al mínimo posible sus actuaciones directas en la redistribución de tierras" (Historia de las Leyes, íbid).

En el fondo, lo que se buscaba era atender la exigencia de modernizar las relaciones sociales de producción y encauzar de tal modo a la agricultura, para que pudiera articularse con el creciente proceso de industrialización que adelantaba el país. Es decir, a pesar de las equívocas manifestaciones que llegaron a hacerse en el ámbito nacional, las verdaderas finalidades no estaban orientadas a una real redistribución de la propiedad y a una modificación profunda de la estructura social agraria que entonces existía, así como de las relaciones de poder. Para una clase dirigente comprometida con la violencia en el campo, que había agrietado seriamente la estabilidad y legitimidad del Estado, las posibilidades de recuperación no se reducían a la formalidad del Frente Nacional, sino que se requerían estrategias adicionales disimuladas, que permitieran ejercer un control político respecto de los actores sociales rurales.

En la ponencia para segundo debate del citado proyecto de ley, en el Senado de la República, Car-

los Lleras señalaba: "Pero no sólo el aspecto de la productividad debe tenerse en cuenta. Está también el aspecto social. No creemos nosotros que pueda considerarse satisfactorio desde este punto de vista, un régimen caracterizado por el predominio de formas de asalariado rural. Más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios (...). En un país de grandes empresas agrícolas explotadas por medio de asalariados, la oposición de intereses entre el trabajador y el propietario tiende a volverse cada vez más aguda (...) Un aumento de la productividad, por la reforma de la estructura de la propiedad territorial, es, pues, no sólo posible, sino que debe ser la natural consecuencia de esta reforma (...) La reforma social en el campo debe tener tres aspectos distintos: La implantación de un método directo para modificar la estructura de la propiedad rústica, haciendo fácilmente accesible la propiedad de la tierra a los trabajadores que carecen de ella o sólo tienen parcelas insuficientes; una reforma fiscal que estimule la mejor utilización de los predios y el fraccionamiento de aquellos que no pueden explotarse eficientemente y una legislación del trabajo rural que garantice el derecho de los asalariados a justas condiciones, lo mismo que el de los arrendatarios y aparceros" (Historia de las Leyes, *ibid*).

Para precisar más la naturaleza, alcance y verdaderas finalidades de la propuesta gubernamental, conviene tener presentes



las exposiciones que hizo ante el Senado de la República el entonces Ministro de Agricultura, Otto Morales Benítez, participando en los debates en torno al proyecto de ley sobre "reforma social agraria": "Como lo ha dicho el senador Carlos Lleras Restrepo, la reforma que aquí se ha traído es una reforma moderada. No se ha concebido con intenciones demagógicas, ni con el afán de crear una situación social de agitación innecesaria en el país, ni con el objeto de desanimar la producción o de menoscabar el derecho a la propiedad privada (...). Se podría decir, lo repito, que como elemento fundamental, esencial, aparece el cambio que se debe producir en la tenencia de la tierra. Cambiar esas estructuras con el objeto de crear otras condiciones económicas y sociales a nuevos grupos de individuos que deben entrar a la producción y que deben vincularse a la tierra como propietarios".

En relación con el desarrollo económico, manifestaba: "Una reforma agraria busca esencialmente alcanzar un desarrollo económico armónico: de tal manera que la producción agropecuaria provea de alimentos a la masa humana, de materias primas a

la industria y que los productos industriales tengan en los campesinos seguros consumidores. Porque ya hemos visto que el afán de realizarla, es buscar una integración económica del país. No es simplemente, para contemplar unos propietarios más (...) lo que se desea es ampliar, también,

los mercados internos; estimular las facilidades a esos nuevos productores de riqueza”.

Respecto del latifundio, se pronunciaba así el Gobierno: “ Busca, desde luego, esa reforma agraria acabar con la propiedad latifundista cuando ella no está adecuadamente explotada. Ayer tuvimos la ocasión de escuchar cómo el senador Lleras Restrepo explicaba con toda claridad que no había limitación en el número de hectáreas que se podían poseer si se hallaban adecuadamente cultivadas, si estaban aprovechadas económicamente, si se administraban por el propietario, con una utilidad amplia para la economía de la República. De suerte que no hay amenazas a quien esté produciendo riquezas o esté incrementando los rendimientos a través de sistemas industriales (...) Una reforma agraria como la que ha propuesto el Gobierno, busca cambiar algunas de las condiciones del latifundio. Es aventurado definir qué es latifundio en el país” (Otto Morales: 1961).

Una “reforma agraria moderada”, que no contemplaba unos “propietarios más”, es decir el propósito político no era una democratización de la tenencia de tierra, sino “unos consumidores más” y unos productores de alimentos baratos para las gentes de las ciudades; que trataba de aplacar a la clase política terrateniente del Congreso asegurándole que sólo un aventurero podía definir el latifundio y que el “latifundio adecuadamente explotado” no sería afectado por la reforma, con lo cual, no sólo se trazaba un criterio límite y una vacuna contra la expropiación de las tierras “adecuadamente explotadas”, sino que se enviaba una señal



premonitoria de lo que sería la contrarreforma de años venideros, permite clasificar la modalidad colombiana como una “reforma agraria aparente” (Chonchol, *ibid*), orientada hacia objetivos formales y limitados de cambio, donde las fórmulas diseñadas para resolver la cuestión agraria desde algunos años atrás no eran las más adecuadas, como se desprende, entre otros documentos, de una carta enviada desde París el 20 de febrero de 1956 por Eduardo Santos, en la cual expresaba que “el reparto de tierras no es una medida de justicia sino una política de seguridad y de previsión, que si no se realiza debidamente, ocasionará los más serios percances” (Hernán Toro: 1985).

Lo anterior es particularmente grave si se tiene en cuenta que, de unos 800.000 propietarios rurales, más de la mitad de ellos sólo poseían parcelas de superficie reducida, con un promedio inferior a 2 hectáreas; que por lo menos 60% de la población activa rural, no menos de 1.200.000 campesinos carecían de tierra; que en el otro extremo no más de 25.000 propietarios, 3% de ellos, monopolizaban 55% de las tierras económicamente utili-

zables, y que la ganadería ocupaba 90% de las tierras del país, las más fértiles y las únicas mecanizables, con un extraordinario despilfarro del principal recurso (...) Como decía el doctor Alejandro López: "Donde hay ganado no hay gente (...) Habla muy mal de la cultura colombiana la existencia de esas inmensas praderas en donde pacen terneros, donde debiera habitar una población densa, que se bastará a sí propia (...) Afuera el ganado y adentro el hombre, con hogar y todo: ese es el grito actual". (Hernán Toro, *ibid*).

Refiriéndose a la situación descrita, donde la concentración de la propiedad, o su aplicación a determinado tipo de explotaciones frecuentemente no era el más adecuado, decía Carlos Lleras que sólo "una funesta ceguera puede desconocer los peligros que semejante estado de cosas necesariamente está engendrando", por lo cual, además de invocar los "principios cristianos" y los sentimientos de solidaridad para con los compatriotas pobres, pedía, de un lado, que ningún interés individual, por legítimo que sea, quiera mantenerse más allá de donde su conservación intangible dificulte el logro de la equidad social, y proponía, de otro, que la colonización de tierras baldías, sin lugar a dudas era la primera solución para los problemas que venía examinando, porque "el proceso de ocupación espontánea (!) de aquellas tierras no se ha interrumpido nunca y ha contribuido a aliviar parcialmente las presiones de la población en las zonas de antiguo ocupadas..." (Carlos Lleras: 1960).

Algo similar a lo que ocurrió en 1936, cuando en vez de acordar una solución coherente y pacífi-



ca que permitiera la redistribución de la tierra, se mantuvo la estructura de propiedad de la gran hacienda, provocando que grandes grupos de campesinos desbordaran la frontera agropecuaria, transando la oportunidad de una reforma estructural a la estratégica sociedad y economía rural, por el tránsito del campesino "al atrevido colono hacia regiones despobladas," cuando exactamente se sabría "cómo puede un colombiano adquirir su porción de tierra (...) en los territorios que la nación debe reservar al esfuerzo de los más aptos" (A. Patiño. *Ibid*) y donde el hacha descuajadora y el fusil, además de constituir más tarde los símbolos voluntariosos de la campaña colonizadora, terminarían "por definir e identificar los antagonismos más decisivos de la sociedad colombiana en sus años venideros" (Alfonso Patiño, *ibid*).

De allí que no deba extrañar que, dentro de las tipologías sociológicas de las reformas agrarias hechas según el grado de apertura social y de acceso a la propiedad de la tierra, la colombiana haya sido categorizada como "conservadurismo agrario", en la forma "colonización-parcelación insignificante", caracterizada por una "situación ideal-

mente estática en las políticas agrarias, en el sentido de mantener el *statu quo* en las relaciones sociales” y conforme a las tipologías dialécticas de las reformas agrarias latinoamericanas, se le señale como una “reforma agraria marginal”, que no apunta “hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas, sino hacia la reparación superficial y hacia la preservación histórica de esas estructuras, desviando la presión campesina sobre la tierra hacia la colonización de tierras baldías localizadas en zonas periféricas; apoyándose políticamente en las propias fuerzas sociales dominantes, en su sistema de partidos y aplicando, por consiguiente, las normas institucionales de la sociedad tradicional en materia de expropiaciones, indemnizaciones, causales de afectación, tipos de adjudicación y asentamiento, métodos de valorización comercial de la tierra. En razón de orientarse este tipo de reformas –de acuerdo con la ideología de las fuerzas sociales que las proyectan y ejecutan– hacia un objetivo estratégico de conservación del *statu quo*, su caracterización estricta es la de contrarreformas agrarias” (Antonio García:1973).

Al analizar este período, Absalón Machado considera que el problema agrario “se configuraba como un problema de tenencia de la tierra, que justificaba una acción gubernamental, para mo-

vilizar el mercado de tierras y generar una incorporación de la inversión productiva, que permitiera originar una oferta dinámica de productos para apoyar el desarrollo industrial (...) El Frente Nacional trataba de recuperar en parte el control político sobre el campesinado, y una manera de hacerlo era impulsando un programa como el de la reforma agraria”. Era mejor, desde la perspectiva de aquel proyecto político, “promover un cambio tímido pero controlado por el Estado, que esperar un movimiento social y político espontáneo y sin control”. La posición de Carlos Lleras, enfrentada a la del profesor Currie, era la de cómo mantener a la población en el campo y al mismo tiempo modernizar la agricultura (A. Machado: 1984).

La reforma agraria, señala el profesor Machado, “tal como se la planteó y como luego se desarrolló, no estuvo integrada en forma completa y ar-

mónica, con una estrategia más general de desarrollo, siendo más una estrategia sectorial. Este es uno de los elementos que ayudan a explicar las dificultades que tuvo la reforma agraria pues (...) no se convirtió en un propósito más comprensivo de la nación; y diríamos que también por ello era difícil que hiciera parte de un proyecto de desarrollo con una visión de más largo plazo y con mayores proyecciones en el cambio social del país. Puede decirse que, en una u otra forma, la reforma agraria en general, en los países



de América Latina, exceptuando a Cuba y Nicaragua, ha tenido como fin último promover el desarrollo del capital en el campo y contrarrestar algunas de las contradicciones económicas y sociales" (A. Machado, *ibid*).

Sin embargo, lo que verdaderamente preocupaba "a la burguesía de los años sesenta, no era tanto el desarrollo agrícola en cuanto tal, sino el desempleo urbano; Lleras Restrepo, gestor a nombre del partido liberal de la reforma agraria a comienzos de la década del sesenta, planteaba claramente los términos del problema: "En nuestro concepto —señalaba— lo que verosímilmente presenciara el país en los próximos años, no va a ser una demanda urbana de brazos para industrias y servicios útiles superior a la oferta, sino, por el contrario, un exceso de ésta última sobremanera difícil de absorber. En tales condiciones, lo que tienda a vincular a la tierra la población campesina, puede considerarse como social y económicamente útil, aún en el caso de que en algunos sectores rurales tuviera que prolongarse una economía de simple subsistencia" (Jesús A. Bejarano: 1991).

Para Lleras, conforme a lo expuesto por el profesor Bejarano, retener población en el campo era una forma particular de solución del problema agrario: La Ley 135 de 1961, que pretendía encauzar el

desarrollo agrícola por la vía de la mediana propiedad, buscaba además de atemperar los riesgos políticos que ya se advertían, solucionar las limitaciones en el plano económico del desarrollo capitalista. Al culminar la década de los sesenta y analizarse los resultados demasiado precarios de la reforma agraria, según el profesor Bejarano se



puso en evidencia el "fracaso práctico de la reforma agraria" pues "la agricultura colombiana se enrutaba por el fortalecimiento y desarrollo de la gran propiedad capitalista, continuando las tendencias de la década del cincuenta. A ello contribuía, más silenciosamente que la ley agraria, la política financiera y crediticia del Estado, que al mismo tiempo que proclamaba la distribución (de la tierra), se encargaba de financiar el desarrollo de la gran propiedad y de estimular el desarrollo técnico

del campo" (Jesús A. Bejarano, *ibid*).

Al intervenir en el debate final del proyecto de ley que dio origen a la primera ley de reforma agraria, Alfonso López Michelsen, a nombre de los impugnadores del proyecto, por su movimiento político, dijo el 14 de noviembre de 1961: "Con razón el profesor Currie considera que el problema de Colombia reside en aumentar la productividad, y en ir consagrando a menesteres distintos de la agricultura, brazos que en el presente se ocupan

en exceso en estos trabajos". Al referirse a la Ley 200 de 1936 (Ley de Tierras) promovida por el gobierno de López Pumarejo, expresaba que la mejor comprobación de su importancia "es precisamente el hecho de que haya permanecido sin ejecución tantos años. Que tenga 25 años de dormir en los archivos del Ministerio de Agricultura, sin haber sido aplicada jamás, ¿por qué? Porque lo propio de las verdaderas reformas agrarias es tener ese sueño de 25 años. O se realizan por la fuerza, con una dictadura, como la de Castro, con paredón y clausura de la prensa, o duermen 20 ó 25 ó 30 años, después de haber sido aprobadas" (Alfonso López Michelsen: 1961).

Con razón escribía el profesor Diego Montaña Cuéllar: "La Ley 200 no ha dado tierra a ningún colono; en cambio, sirvió de alerta a los latifundistas que limpiaron de arrendatarios y aparceros sus posesiones territoriales" (Diego Montaña: 1961).

Más adelante expresaba López: "Quisiera que los defensores del proyecto, al responder a estas objeciones, me señalaran el caso de algún otro país en dónde hubiera producido tanto entusiasmo, tanta demanda y tanta prosperidad para los terratenientes el anuncio de una reforma agraria (...) Si los Estados Unidos aceptan como una reforma agraria esta que está destinada a llenar los bolsillos de los terratenientes con la ayuda norteamericana, a través de los avalúos del Instituto Agustín Codazzi y

de los particulares y a través de las compras y los regateos que contempla el proyecto de reforma agraria, yo no dudo que lo que no ocurrió con las instituciones del Frente Nacional ocurra con las instituciones de la reforma agraria. Vendrán misiones de todos los terratenientes de América Latina, de todas las aristocracias feudalistas del continente (...) a copiar este proyecto de ley, que permite adquirir los dólares de la Alianza para el Progreso, sin hacer reforma agraria, pudiendo ponerle la máscara de la reforma agraria a un plan de parcelaciones" (A. López Michelsen, *ibid*).



La Ley 135 de 1961, con la cual se inauguró la "reforma social agraria", tenía la naturaleza de ley-programa, prevista en el numeral 4° del artículo 76 de la Constitución Nacional de 1886, ya que con-

signaba todo el programa de reforma agraria y desarrollo rural que iría a adelantarse, es decir, las actividades relacionadas con la transformación de la estructura de tenencia de la tierra (latifundio-minifundio), la utilización económica y social de las tierras fiscales y privadas, el incremento de la producción agrícola y ganadera, así como de la productividad, mediante la asistencia técnica y la transferencia de tecnologías apropiadas, la creación de las condiciones que facilitarían el acceso a la propiedad de los pequeños arrendatarios y aparceros, el mejoramiento del nivel de vida de los campesinos a través de la redistribución de tierras y el suministro de los servicios de apoyo económicos, so-

ciales y culturales, y la defensa y apropiada utilización de los recursos naturales.

Pero a pesar de los anteriores propósitos, el reparto agrario, aspecto fundamental y razón de ser de la reforma agraria, se hallaba limitado en la misma ley cuando establecía un orden de prioridad, según la naturaleza o grado de explotación de las tierras, para poder adelantar los programas de redistribución. En efecto, según el artículo 55 de la Ley 135 de 1961, la dotación de predios a los campesinos se haría utilizando, en primer término, las tierras baldías fácilmente accesibles a la población rural interesada, y en defecto de éstas, las incultas (las que no se hallan bajo explotación agropecuaria), las inadecuadamente explotadas (las que presentan deficiencias de utilización económica en relación con sus posibilidades de producción), las que se encuentren explotadas por medio de pequeños precaristas, y finalmente las adecuadamente explotadas, siempre y cuando sus propietarios estén dispuestos a venderlas voluntariamente, es decir, no había lugar a la enajenación forzosa, por lo cual, en este caso, prima el interés económico de la producción respecto del social de redistribución de tierras, contrariando el espíritu de la Constitución Nacional. En razón del condicionamiento anterior, al evaluarse el programa de adquisición de predios en el primer decenio de actividades del Instituto, se halló que resultaba más costosa la tierra comprada para parcelaciones con necesidades de adecuación, que la adquirida para parcelar inmediatamente.

Al igual que en 1936, la clase dirigente buscaba la manera de producir una calculada y limitada

variación y adecuación en la estructura agraria, que no afectara mayormente ni llevara a bordes peligrosos la conservación del sistema. Como queda visto, más que un proyecto de solución del problema agrario, lo que estaba implícito era un plan de economía urbana, que de alguna manera buscaba frenar a un campesinado curtido y desconfiado, recurriendo a la hábil maniobra de otro pacto político. La Ley 135 de 1961, al igual que las demás leyes de reforma agraria que se han expedido, fue el producto de la transacción de una alianza de clases, no dispuesta a hacer mayores concesiones, y es por ello que los mecanismos legales que se previeron desde un principio, en especial para la adquisición de tierras, la expropiación y la extinción del dominio, además de demorados, tendenciosamente concebidos y meticolosamente redactados, de manera que todo el procedimiento quedara escrito en la ley y nada se dejara a la imaginación del funcionario que redactara el reglamento, apenas afectaron la gran propiedad y mucho menos las tierras de las regiones donde se hallaba la agricultura comercial.

LA LEY 1° DE 1968: UN NUEVO IMPULSO

La presencia en la jefatura del gobierno de Carlos Lleras Restrepo, el fortalecimiento de las organizaciones campesinas, las realizaciones hasta entonces logradas por el Instituto de la Reforma Agraria y la reubicación de los diferentes grupos políticos sobre el problema agrario, facilitaron en 1968 la expedición de una nueva ley dirigida a enfrentar a los propietarios ausentistas y a quienes obtenían sus rentas mediante la explotación de las tierras a través de

contratos de arrendamiento y aparcería con la población campesina, así como a mejorar y adicionar algunos aspectos sustanciales y procedimentales de la Ley 135 de 1961, buscando renovar y fortalecer los propósitos y resultados del proceso, los cuales se concretaron en los siguientes puntos:

- a. Incremento de la partida anual destinada al Incora en el presupuesto nacional, pasando de cien millones a trescientos millones de pesos.
- b. Se previó la expropiación de los predios explotados por pequeños arrendatarios, aparceros y similares a diciembre 13 de 1961, lo mismo que los explotados ordinariamente de esa manera con posterioridad a esa fecha y los que se hallaren en esa situación de aprovechamiento el 7 de diciembre de 1966, en cuanto la extensión de la explotación no sobrepase las quince hectáreas. De igual forma, quedaron prorrogados por diez años los contratos de esa índole, escritos o no, celebrados por los propietarios con pequeños arrendatarios y aparceros, no pudiendo por tanto, el respectivo propietario, exigir la entrega de las parcelas mientras los campesinos precaristas no se hallaren en mora de cumplir sus obligaciones.
- c. Agilizó el procedimiento de extinción del dominio.
- d. Amplió el régimen de la propiedad parcelaria.
- e. Incorporó a los objetivos de la ley, la promoción, apoyo y coordinación de las organizacio-



nes que tuvieran por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina.

- f. Se alargó el plazo para el pago de las tierras inadecuadamente explotadas.
- g. Estableció un régimen especial de promoción y apoyo a las cooperativas de reforma agraria.

En vista de que una de las medidas previstas con las proyectadas reformas a la Ley 135 de 1961, como queda dicho, era acelerar la conversión en propietarios de los pequeños arrendatarios y aparceros, previendo que fueran lanzados por los dueños de las tierras donde laboraban, el gobierno de Carlos Lleras aseguró de antemano la eficacia de la medida dictando un decreto con fuerza de ley mediante el cual se prorrogó la vigencia de los referidos contratos que se hallaban en curso, mientras se expedía la Ley 1° de 1968, por un término superior al de cinco años inicialmente previsto. Pero como se demostraría algunos años después, esta ley tuvo el mismo efecto que la Ley 200 de 1936: previno a los propietarios para que lanzaran a los pequeños arrendatarios y aparceros, y no se obtuvieron los resultados deseados, ya que entre 1968 y 1975, fecha de operación del programa, de 76.000 precaristas inscritos, en un área de 545.000 hectáreas, apenas 2.400 campesinos recibieron en propiedad las tierras que antes ocupaban.

Pero el gobierno de Carlos Lleras, que estimulaba a los terratenientes a desarrollar la agri-

cultura capitalista, al mismo tiempo que dirigía sus esfuerzos a adquirir y redistribuir tierras inadecuadamente explotadas u ocupadas por precaristas, así como a proveer apoyos y servicios estatales en las zonas campesinas, también necesitaba una buena presión externa que facilitara la aplicación de la reforma agraria, y en especial las medidas adoptadas en relación con los arrendatarios y aparceros, para lo cual acudió a la recomendación de un comité operativo de su campaña en 1965, en el sentido de organizar a los campesinos en asociaciones de usuarios de los servicios del Estado, buscando con ello, además, y por razones políticas, asegurar el apoyo de los campesinos al Frente Nacional, vincular preponderantemente a la organización campesina "con la imagen de un gobierno benefactor, dispensador de todos los bienes sociales...." (Fernando Guillén: 1990). Este mensaje ideológico diferenciador quedaría grabado en la mente de muchos campesinos y funcionarios hasta nuestros días.

Escamoteando hábilmente el control de la clase política y terrateniente, Lleras decidió pasar por alto la mediación clientelista bipartidista y estableció una relación directa entre la organización del campesinado y el Estado. No fue una alineación de tipo faccional, sino caracterizada por un contenido social reivindicativo, que llegó a ser incluso antagónica con el régimen, hasta la división del movimiento propiciada posteriormente desde un Ministerio de Agricultura hostil, cuando segmentada toma una dinámica pendular que, con el transcurso del tiempo y parcialmente, se estabiliza en la burocratización y el clientelismo.

EL DESMONTE DE LA ESTRATEGIA DE REFORMA AGRARIA

Los propósitos de la Ley 1° de 1968 originaron su propia oposición. En el período de 1968 a 1972 se produjo un desalojo masivo de pequeños arrendatarios y aparceros, incrementando la migración del campo a la ciudad. La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) logra estructurarse y se produce una radicalización del movimiento campesino por la creciente resistencia al avance de la reforma y los resultados de ésta, en cuanto a una redistribución masiva de la propiedad, ya que logra establecerse que el proceso de concentración ha aumentado.

En efecto, mientras del anterior gobierno se decía, por parte de los representantes "más recalcitrantes de la renta territorial" y de la facción política más retardataria, que había llenado al Incora de liberales de izquierda y de comunistas, la Anuc se había radicalizado, pero no de acuerdo con los intereses del partido político del Presidente, sino bajo la influencia de otras ideologías políticas, aprobando en agosto de 1971 en el municipio de Fúquene un documento denominado "Primer Mandato Campesino", que comenzaba así:

"La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, consciente de las limitaciones

y de los intereses de clase de los partidos políticos que hoy tienen asiento en el Congreso de la República para dar solución a la cuestión agraria colombiana, en el marco de los intereses de la clase campesina y de la mayoría de nuestro pueblo, y convencida, por otra parte, de la inoperancia del llamado Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) y de la falta de decisión política del gobierno nacional para adelantar un proceso de reforma agraria, que transforme radicalmente la estructura agraria colombiana y la sustituya por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que al mismo tiempo garantice la justicia social en el campo y el desarrollo económico del país....", solicita la inmediata realización de la reforma agraria, la tierra para el que la trabaja, tierras sin patronos, expropiación sin indemnización, eliminación de intermediarios y usureros (Fernando Guillén Martínez: 1973).

Hay una nueva realidad política y el problema agrario entra a ser analizado por el gobierno del presidente Misael Pastrana Borrero a la luz de la situación socioeconómica existente, enmarcándolo

dentro de su plan de desarrollo, denominado "Plan de las Cuatro Estrategias", el cual recogió las propuestas de L. Currie formuladas en la llamada Operación Colombia. Aunque el Plan consideraba la reforma agraria como un medio para aumentar los ingresos de los campesi-



nos, estimaba que el exceso de mano de obra y el lento crecimiento de la demanda por bienes agropecuarios, era la causa del uso ineficiente de los recursos humanos y bajos ingresos rurales, por lo cual se promovió la movilización de esa mano de obra excedente hacia la construcción urbana.

Comienza entonces el desmonte de la reforma agraria, que viene a concretarse en el Acuerdo de Chicoral, en el cual las fuerzas políticas y gremiales preponderantes convienen otra estrategia de desarrollo que impulse la capitalización en el campo, aprovechando la coyuntura favorable de las exportaciones y la incorporación de nuevas tierras a la producción, con especial énfasis en la productividad, lo que si bien tendía a favorecer la inversión en el sector rural, agudizaba el malestar y la situación del campesinado. Como se verá después, se buscaba complicar aún más la afectación y expropiación de fundos rurales, y el soporte campesino de la acción institucional logró desvertebrarse con la división del movimiento organizado.

Por otra parte, el gobierno creó un comité evaluador de la reforma agraria, presidido por el ex ministro Cornelio Reyes, con la finalidad de estudiar los mecanismos legales que se venían utilizando y los resultados obtenidos. El diagnóstico



se produce en momentos en que existe una fuerte beligerancia de la organización campesina, que estremece la escena política con una oleada de invasiones (700 en todo el país en 1971) y representa un serio desafío político para el Frente Nacional, lo que lleva incluso a declarar la ilegalidad de la Anuc.

El Comité Evaluador de la reforma agraria con-

sideraba que esta era imperativa para "redistribuir las riquezas, los ingresos y las oportunidades, robustecer así la demanda popular y ampliar el mercado mediante la incorporación de las masas rurales a la producción y al consumo", así como "proveer el desarrollo industrial, a nuestro sector externo y al bienestar urbano de un soporte más sólido y dinámico y disminuir las tendencias actuales a un grave desequilibrio en la distribución de la población entre los distintos sectores y regiones del país".

Agrega que, por tales razones,

"se considera fundamental para la preservación del orden jurídico dotarlo de los medios legales suficientes para que pueda resolver dentro de la ley cualquier género de situaciones, por conflictivas que fueran" (Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria: 1971).

El Comité reconoció que el atraso del sector rural se origina por la desigual distribución de la

tierra, concentración del ingreso, carencia de servicios públicos en el campo, marginamiento del campesinado de la producción y el consumo y escaso poder de compra e inversión, y recomendó establecer la inexpropiabilidad de las tierras adecuadamente explotadas. Reconoció que la reforma agraria se orientó inicialmente con el criterio principal de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesino. "A esta etapa, que podría llamarse desarrollista de la reforma agraria colombiana, corresponde el énfasis exagerado puesto en los distritos de riego y demás obras de desarrollo físico y tecnológico y su relativo desentendimiento de la parte social propiamente dicha del progreso". Adicionalmente señaló como limitantes a las realizaciones de la reforma, "las prioridades señaladas en la ley al Instituto, en donde se da más importancia a la administración y adjudicación de baldíos y la adecuación de tierras, que a la misma redistribución de las tierras" (ibid).

Pero, antes de seguir adelante, es procedente examinar cuáles fueron los criterios jurídicos y económicos que inspiraron a los legisladores y al gobierno de entonces, para promover una legislación agraria que se acomodara al modelo de desarrollo que se trataba de establecer.

En agosto de 1971, el Ministro de Agricultura Hernán Jaramillo Ocampo presentó al Senado de la República un proyecto de ley reformativo de las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968, el cual recogió parcialmente las recomendaciones del Comité Evaluador y las del Acuerdo de Chicoral,



cuya ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes correspondió al congresista Rodrigo Marín Bernal, quien en octubre de 1972 presentó un documento que reflejaba un saldo negativo de la gestión oficial durante la década anterior, pues a su juicio –del Ministro y de la Comisión Evaluadora creada por el gobierno para tal fin– la reforma iniciada en 1961 redujo los términos del problema agrario al exclusivo aspecto de la tenencia de la tierra, retrajo la inversión en el campo con los consiguientes efectos sobre los niveles de producción, la productividad, los precios y el empleo; no modificó la estructura sobre la tenencia, y convirtió al Incora en el principal latifundista del país, ya que los terrenos que ingresaron a su patrimonio permanecían en su mayoría al margen del proceso productivo; el Instituto había desviado una cuantiosa porción de sus recursos hacia la construcción de obras de adecuación de tierras y, por último, la reforma no frenó el creciente dualismo entre la agricultura comercial, con un ritmo acelerado de tecnificación, y la agricultura tradicional, cada vez más atrasada.

"Es evidente –expresa la ponencia– que el mundo moderno ha abandonado la concepción agrarista

del desarrollo económico. En los últimos años ha quedado demostrado cómo no solamente en los países industrializados, sino también en aquellos que se encuentran en vía de desarrollo, cada vez es menor el número de personas ocupadas en las áreas rurales: trabajan en capacidad de producir alimentos y materias primas con destino a la población urbana. No está demostrado que exista una relación directa entre la concentración en la tenencia de la tierra y la mala distribución del ingreso. Tampoco está probado que la redistribución de la tierra, aún acompañada de la extensión de servicios complementarios, signifique un mejoramiento sustancial del nivel de vida del campesino. Una política agraria debe dirigirse básicamente al incremento del ingreso, que no necesariamente está sujeto a la necesidad de redistribuir la propiedad de la tierra. Se registra un fenómeno de migración campesina hacia las ciudades que torna indispensable la adopción de medidas encaminadas a la creación en las áreas urbanas de oportunidades de empleo, incremento de la vivienda y ensanchamiento de los servicios públicos con el objeto de racionalizar el inevitable proceso de urbanización. El propio Plan General de Desarrollo, adoptado por la actual Administración, está concebido sobre esos criterios y que ostensiblemente constituyen los parámetros sobre los cuales se desenvuelve la política oficial que el gobierno ha empezado a ejecutar..."



"Hay quienes sostienen que al país le resultaría ciertamente más traumático desertar de la política reformista emprendida en 1961 que aunque, por tantos aspectos equivocada y muchos otros incompleta, ha alcanzado un punto que podría llamarse de imposibilidad de retorno".

"Queda, de esta manera, la alternativa ineludible: proseguirla, pero acompañada de la decisión política de introducirle las modificaciones que la experiencia aconseja. Ello podría lograrse incorporándole enmiendas a la legislación vigente; mejorando la acción del Instituto; despojándolo del cumplimiento de funciones que, por su propia índole, no le corresponden; estableciendo un régimen estricto de prioridades; estableciendo con mayor rigor los costos y beneficios de los diversos

programas y proyectos y, finalmente, como lo recomienda el Comité Evaluador, evitando la formación de expectativas exageradas y de inquietudes sin fundamento capaces de comprometer el equilibrio social y el desarrollo de la producción que se pretende alcanzar dentro de un mismo propósito".

"El Pacto de la Moneda, contempla varias de estas recomendaciones. Importa evocar este acuerdo político como quiera que los compromisos que, mediante su celebración se contrajeron, constituye el catálogo de la acción política y administrativa del gobierno que, en nombre de los dos

partidos, ejerce el señor presidente Misael Pastrana Borrero" (Rodrigo Marín: 1972).

En relación con el aspecto más controvertido del proyecto de ley mencionado, que posteriormente se convertiría en la Ley 4ª de 1973, o sea la determinación de los factores que servirían para calificar el grado de explotación de las tierras, Rodrigo Marín señala que es "absolutamente admisible el argumento que presenta el Gobierno en su exposición de motivos, según el cual el precepto actual adolece de tal imprecisión y vaguedad, que deja en manos de funcionarios subalternos, no siempre suficientemente idóneos, la apreciación personal del estado de aprovechamiento económico de las tierras", lo que ha conducido a un subjetivismo que comporta riesgos y dificultades. De allí que la "iniciativa gubernamental se contrae a establecer el principio general en virtud del cual se tendrán como adecuadamente explotadas aquellas tierras que son objeto de una explotación económica regular en agricultura, ganadería, pastos, instalaciones agroindustriales, etc, y cuyos propietarios demuestren haber dado cumplimiento a las funciones sociales y económicas que el propio artículo fija (...) La incorporación de los llamados factores sociales al nuevo texto legal como elementos determinantes de la calificación de las tierras ha sido sustentada en razones de equidad. Se afirma que de la exégesis correcta del artículo 32 de la Carta se colige la necesidad de asociar las respon-



sabilidades económicas con los deberes sociales que de aquellas ineludiblemente se derivan" (Rodrigo Marín, *ibid*).

Según el Ministro de Agricultura Hernán Jaramillo Ocampo, uno de los inspiradores de la política agropecuaria del gobierno, la Ley 4ª de 1973 estaba dirigida a eliminar el manejo subjetivo que a la calificación y explotación de los predios se había establecido en la Ley 135 de 1961, determinándose entonces con aquella nueva regulación unos criterios objetivos, como el de la productividad y la rentabilidad, pero reconoce que fue muy difícil "en la práctica, la administración del criterio de la productividad y que tal norma sólo puede aplicarse en países que cuenten con un censo agrícola muy detallado y que tengan una organización que les permita mantener actualizada la carta agrícola. Por esa razón considero aconsejable que se retorne a los criterios de la Ley 135 de 1961, pero con la salvedad de establecer garantías procesales, especialmente en la designación de los funcionarios que van a calificar el predio, que eviten al máximo las corruptelas administrativas" (Hernán Jaramillo: 1984).

Uno de los críticos más severos de las implicaciones políticas, sociales y económicas del Pacto de Chicoral ha sido el ex presidente Alfonso López Michelsen, quien ha señalado que la Ley 4ª de 1973 acabó por invalidar el proceso de reforma



agraria en el país y propuso reconsiderar las orientaciones contenidas en ese estatuto, en lo relacionado con los parámetros de calificación, para determinar si un fundo rural estaba o no adecuadamente explotado. En efecto, mientras en la primitiva ley la calificación del uso de la tierra definía de una vez la expropiabilidad de ciertos predios, con la Ley 4ª, cuando sus rendimientos alcanzaran niveles de eficiencia y el propietario demostrara contribuir en forma directa y gratuita a la educación de los hijos de sus trabajadores, que suministraba vivienda higiénica a éstos cuando fueran permanentes y que cumplía con las normas sobre conservación de los recursos naturales, la finca inequívocamente resultaba adecuadamente explotada y, por tanto, inexpropiable.

“Pero, sobre todo —dice el ex presidente López—, ¿en qué medida estos criterios sirven para demostrar que se está aprovechando la tierra en forma adecuada? Parecería más bien que estos criterios sirvieran para determinar si se está explotando o no a los trabajadores. El criterio para definir si un predio está siendo adecuadamente explotado viene

a ser, en último término, el de si en el fundo se han obtenido los mínimos de productividad que haya señalado el Ministerio de Agricultura para la región, en cultivos o explotación ganadera. Esta determinación, de los mínimos de productividad, constituyó, desde el punto de vista legal, la soga con que se ahorcó la Reforma (...) En dos platos: Se cambiaba la apreciación de los funcionarios del Incora, a ojímetro, que, en algunos casos se había prestado a abusos, por ser eminentemente una apreciación subjetiva, por unas pruebas que facilitaban a los propietarios la demostración de tener adecuadamente explotados los predios (...) La jurisprudencia del Consejo de Estado, en el curso de los cuatro años posteriores a la expedición de la ley, demostró hasta la saciedad que con semejantes parámetros no hay predio que se pueda calificar de “inadecuadamente explotado” (Alfonso López: 1984).

Una visión más radical frente al proceso reformista que se venía dando, la expuso el ex Ministro de Agricultura Hernán Vallejo Mejía, quien después de afirmar que no sólo de reforma agraria vive el país, señaló que “debe tenerse presente que el Estado tiene un compromiso permanente, no sólo con los campesinos que anhelan una parcela, sino también con los estamentos urbanos, con la clase trabajadora, con los consumidores en general, cuya estabilidad laboral, ingresos y capacidad de compra dependen en forma sustancial de la forma como se comporte la producción agropecuaria. De allí que constituya grave error distribuirle tierras a quienes ni siquiera potencialmente están en condiciones de explotarla con razonable eficiencia, así

esa política obedezca a nobles, aunque inefables, motivos de solidaridad humana, y con mayor razón si sólo se inspira en motivos demagógicos o en el empeño de perturbar las estructuras existentes" (Hernán Vallejo: 1986).

Como queda visto con la exposición de motivos de la que posteriormente vendría a ser la Ley 4° de 1973, la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes y los escritos de los más representativos ministros de agricultura, el reformismo agrario quedará definitivamente enterrado con el "Acuerdo de Chicoral", a través de dos instrumentos, fruto de acuerdos programáticos, comenzando por la citada ley, que define las aspiraciones de la burguesía sobre la clase de explotación capitalista del campo que esperaba construir y afianzar y que implicaba la consolidación de la gran propiedad, así como la conveniencia de producir bienes agrícolas exportables, aprovechando la coyuntura favorable a las exportaciones, y de materias primas para la industria de exportación, y adicionalmente, para asegurar el desarrollo del campo por el camino de la gran propiedad capitalista, mediante la Ley 5ª de 1973, con la cual esperaban apropiarse gran cantidad de recursos que hicieran posible la modernización de la agricultura, la explotación de las tierras en condiciones de "razonable eficiencia" con la mano de obra asalariada y el incremento de la productividad.

Los logros de la contrarreforma, es decir, el abandono de todo proyecto redistributivo de la gran propiedad, se demuestran incuestionablemente con este balance: entre 1962 y 1982 el Incora afectó

por compra directa 30.502 predios y se desafectaron 26.092; por expropiación se intervinieron 777 fundos rurales y se desafectaron 388; por extinción del dominio fueron adelantados 7.276 procesos, de los cuales 6.227 terminaron por desafectación.

Pero los infortunios del reformismo agrario no pararían aquí. El gobierno entrante de Alfonso López Michelsen, con su Plan General de Desarrollo denominado "Para Cerrar la Brecha", "expresa que los tiempos de reforma están enterrados indefinidamente para las clases dominantes colombianas" (S. Kalmanovitz, *ibid*). Como en el gobierno anterior, se busca fortalecer el sector exportador con la apertura de nuevos mercados y la liberación de exportaciones, y además, se encamina a la retención de población en el campo y atender el problema de la insuficiencia alimentaria. Para los propósitos del Plan, se implanta el programa experimental de Desarrollo Rural Integrado (DRI, o "desmonte rápido del Incora", fue la interpretación dada por los campesinos a esa sigla), que sigue al Acuerdo de Chicoral en sus orientaciones básicas y fue el sustituto de la reforma agraria utilizado por ese gobierno, el cual "buscaba obtener y aprovechar



alimentos baratos que redujeran la presión sobre los salarios, controlar la migración masiva a las ciudades y fijarle límite a los procesos de descomposición campesina, y aclimatar los conflictos rurales (...) este programa, si bien orientado al mediano y pequeño campesino, a su vez, resulta estratégico para el desarrollo de la agricultura comercial, al lograr abaratar la mano de obra y garantizar su permanencia en el campo a fin de contar con jornaleros para las explotaciones capitalistas" (Consuelo Corredor, *ibid*).

Una semejanza con lo que proponía en el pasado Carlos Lleras, en el sentido de que todo *"lo que tienda a vincular a la tierra la población campesina, puede considerarse como social y económicamente útil"*, así fuere en condiciones de subsistencia. Y una discriminación contra una población campesina mucho mayor, también responsable de la producción de alimentos, pero sin la propiedad de la tierra y sin medios de producción.

En este período se sustraen de la competencia del Incora las funciones de adecuación de tierras, y se crea otro instituto para esa finalidad y para pronosticar el tiempo, pero aquellas actividades, en principio pensadas para ejecutarse de manera armónica con la reforma agraria, se adelantarán en la práctica para beneficiar la agricultura comercial. "Los intentos de empequeñecer el Estado por parte de la admi-



nistración López golpearon duramente la inversión pública en la agricultura y lograron desperdiciar buena parte del acervo profesional y administrativo acumulado en los institutos más tecnificados del sector agrario. Más adelante tales institutos serían ofrendados a diversas clientelas políticas regionales" (S. Kalmanovitz: 1988).

Durante esta administración se produjo un receso del movimiento campesino, aquejado por la división y debilitamiento de la Anuc, entre otros motivos por el hecho de que, gracias al empuje de las luchas, muchos campesinos habían logrado acceder a la propiedad de parcelas y otros lograron beneficiarse con el crecimiento del empleo por el auge de la economía. "Paralelamente surgían organizaciones agrarias nuevas, algunas independientes y otras ligadas a los partidos de izquierda que habían sido derrotados en las luchas internas de la Anuc. Pero el contexto general era un contexto de desmovilización, y ningún actor organizativo tenía capacidad real de convocatoria" (León Zamosc: 1992).

Por último, cuando ya se hallaban en proceso de extinción las formas de sujeción campesina a la explotación precapitalista de la tierra, a través de los contratos de arrendamiento y aparcería, y buscando anular las disposiciones de la Ley 1ª de 1968, de la misma manera que lo hizo la Ley 100 de 1944 con la Ley 200 de 1936, bajo el gobierno de Alfonso López Michelsen se da un

aire a los terratenientes más atrasados, a manera de reacción contra el primero de los estatutos legales nombrados, con la expedición de la Ley 6ª de 1975, que revivió los contratos de aparcería y por otra vía logró desafectar todos los fundos



rurales que habían sido intervenidos por el Incora desde mediados de la década anterior, si simplemente el propietario lograba demostrar que se estaban cumpliendo los contratos respectivos, verbales o escritos. En el fondo, lo que se buscaba era exceptuar de la adquisición y expropiación los terrenos rurales explotados por ese sistema y disminuir la presión social sobre la propiedad de la tierra, liberando brazos para la agricultura comercial.

El Plan General de Desarrollo de la administración de Julio César Turbay Ayala, el Plan de Integración Nacional, continúa, en materia agropecuaria, con la orientación del gobierno anterior (aumentar la producción y la productividad y fortalecer el despegue de la agroindustria), los programas de desarrollo rural integrado y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. La prioridad en el Incora, durante este gobierno, es la titulación de baldíos y la desafectación de predios intervenidos en el pasado con fines de negociación voluntaria o expropiación, con base en las facilidades que les prestaban a los propietarios las leyes 4ª de 1973 y 6ª de 1975. Se cierra así una época en la que el Incora se dedicó a pagar la nómina.

La década de los ochenta comienza con el surgimiento de la protesta campesina, la que se refleja en el paro cívico de los colonos del Sarare, en Saravena; el de los pequeños tabacaleros y fiqueros de Santander, una economía minifundista rodeada de la hacienda tradicional, y las tomas de tierra de las sabanas de Sucre y el cerco de Sincelejo. La propuesta de Diálogo Nacional de Belisario Betancur procura una apertura democrática y para tal fin convoca al estudio de los variados problemas que afectan a la nación, a los distintos sectores sociales y políticos, en la búsqueda de un consenso. Logra del Congreso la expedición de la Ley 35 de 1982, sobre amnistía para los alzados en armas, así como un diálogo y negociación con la guerrilla, medios a través de los cuales adquiere el gobierno varios compromisos de orden político, económico y social, entre ellos el de revivir la reforma agraria, asunto relacionado con la violencia, pues ni en su campaña electoral ni en su plan de desarrollo se mencionaba la necesidad de una reforma agraria.

En desarrollo de lo anterior y con recursos del recién creado Plan Nacional de Rehabilitación, tanto la citada ley como sus posteriores reglamentaciones, contemplaron adelantar un programa de adquisición de tierras, que tendría como escenario las regiones donde hubiera enfrentamientos armados, pero ya no con las obsoletas herramientas legales de las Leyes 135 de 1961 y 4ª de 1973, todavía



vigentes pero congeladas, sino con las favorecedoras normas del estatuto de contratación administrativa que entonces regía (Decreto 222 de 1983), pues el precio de las tierras, sin que se calificaran previamente como incultas, inadecuadamente explotadas o adecuadamente explotadas, debía pagarse con el avalúo comercial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la forma de pago no sólo era en efectivo, sin bonos agrarios, sino que los plazos por lo general no excedían de dos años. Ni siquiera en el mercado de tierras corriente existían condiciones de negociación tan ventajosas.

A pesar del mecanismo transitorio de negociación de tierras anteriormente descrito, que permitiría su reparto tanto a beneficiarios de la amnistía, como a los campesinos sin tierra de las regiones sometidas a actividades subversivas, tales acciones no podrían considerarse, integralmente consideradas, como de reforma agraria, pues, por un lado, los procesos de adquisición de fundos rurales sólo podían iniciarse con base en la oferta voluntaria de venta de los propietarios, lo que excluía causales de expropiación, y por otro, esas actividades no estaban orgánica y estructuralmente articuladas con los demás programas complementarios de la acción redistributiva a cargo del Incora. Pero las aspiraciones campesinas no se irían a conformar con el instrumento sucedáneo, pues la opinión pública nacional volvía a ocuparse del tema de la reforma agraria, pero no porque fuera una iniciativa del gobierno de Betancur, como quedó antes expresado, sino por ser uno de los aspectos primordiales del acuerdo que dio origen a la tregua entre la guerrilla de las Farc y el gobierno, como

un medio para lograr la paz. Se convino entonces revisar la legislación agraria vigente, pero, desde un principio, se advirtió la controversia.

Hernán Jaramillo Ocampo se pronunció en el sentido de que no "va a ser fácil llegar a un acuerdo en el Congreso Nacional entre las distintas corrientes, no porque se trate de un enfrentamiento doctrinario entre los dos partidos tradicionales, sino porque en el seno de cada uno existen posiciones muy diversas y que aprecian el problema agrario desde ángulos muy diferentes. En el liberalismo es muy notoria la influencia de una corriente regresiva en materia de reforma agraria. No ignoro tampoco que en el conservatismo existen también grupos que participan de la misma tendencia" (Hernán Jaramillo, *ibid*).

Para el ex presidente López Michelsen, la necesidad de darle una nueva vigencia a la reforma agraria, como compromiso del gobierno con la guerrilla a raíz de los acuerdos de paz de La Uribe, obedecieron a la existencia de conflictos de tierra localizados en determinadas regiones en donde aquella ha prosperado. Decía entonces sobre el particular: "Soplan vientos de reforma agraria, como en 1960, y las gentes, ya atemorizadas por la inseguridad en los campos, contemplan con angustia el regreso de los funcionarios del Incora a promover invasiones (...) Se podría argumentar que el compromiso con los guerrilleros es de tal naturaleza que se impone un acuerdo sobre reforma agraria, a satisfacción de los insurrectos, para que no se rompa la tregua pactada y pueda adelantarse el proceso de pacificación (...) Sería la revolución por

contrato, en defecto de la revolución con la papeleta electoral o con los fusiles" (Alfonso López, *ibid*).

En 1986, además del proyecto del gobierno, se habían presentado al Congreso otras propuestas, procedentes de los diferentes movimientos y partidos políticos, cuyos artículos fueron extractados de las posiciones asumidas por representantes del gobierno anterior, de la guerrilla, organizaciones campesinas y gremiales en la Subcomisión del Diálogo Nacional de 1985, en los que el denominador común es el planteamiento de una reforma agraria de carácter integral y distributiva, y no marginal y convencional que no implica reformas a fondo de la tenencia de la tierra o sólo la afecta en cierto grado.

El proyecto de la Coordinadora Agraria propuso dedicar 6% del presupuesto nacional para financiar la reforma; democratizar la representación en la Junta Directiva del Incora, mediante el reconocimiento y presencia de todas las organizaciones campesinas y la de la ONIC; la fijación de un límite de mil hectáreas en la propiedad territorial; la adquisición o expropiación de las fincas explotadas por pequeños arrendatarios o aparceros y la entrega gratuita de las tierras a las comunidades indígenas para la constitución de sus resguardos.

Frente al proyecto gubernamental de 1986, la Anuc pidió al Congreso que se tuvieran en cuenta las siguientes peticiones: Eliminación de la Ley 6° de 1975; incluir un límite a la propiedad; obligar a los bancos privados a entregar tierras al Fondo Nacional Agrario, de las recibidas como pago de las

obligaciones; establecer una financiación propia para el Incora, a fin de que no dependiera financieramente de la voluntad de los gobiernos; limitar las extensiones adjudicables en baldíos y entregar al citado Fondo las tierras que resultaren de la desecación de las ciénagas y lagunas, a fin de evitar su apoderamiento por los terratenientes (Anuc: 1986).

Sin embargo, el Congreso del período 1982-1986 no alcanzó a expedir una nueva ley agraria que recogiera las aspiraciones de las diversas fuerzas políticas, sociales y económicas intervinientes en el proceso de paz adelantado por el gobierno de Betancur, y el programa de redistribución de tierras vino a enmarcarse dentro de los lineamientos y recursos de la Ley 35 de 1982 y sus reglamentos y el Plan Nacional de Rehabilitación, como ya quedó expresado.

25 AÑOS DESPUES

Como se ha visto, el estatuto agrario colombiano, que refleja los principios del patrón reformista latinoamericano ya indicado en la Carta de Punta del Este, fue el resultado de una transacción realizada entre los diferentes grupos políticos mayoritarios de ese momento, pero sin la participación de los campesinos, quienes carecían entonces de organizaciones suficientemente fuertes para ejercer la presión.



El primer objetivo, dirigido a reformar la estructura social agraria mediante la eliminación y prevención del latifundio y el minifundio, no tuvo los avances significativos deseados por la poca efectividad de los instrumentos legales entregados a la entidad ejecutora. En cambio, para efectuar otras actividades que no satisfacían aquella finalidad, como la titulación de baldíos, sí se establecieron normas claras y acciones que no representan un resultado significativo en lo que respecta a la reforma

de la estructura de la tenencia de la tierra.

Los principales propósitos de la Ley 135 de 1961 fueron meramente declarativos, porque los medios legales para hacerlos efectivos no fueron suficientes. No se formuló una reforma agraria masiva y acelerada, sino progresiva, y la apelación que se hace del derecho natural a la propiedad al comienzo de aquella, para extenderlo a sectores campesinos cada vez más numerosos, bien puede servir para remover la antigua estructura de tenencia para mantener el tradicional estado de cosas en favor de los terratenientes. No otra interpretación puede derivarse de una ley en cuyos debates parlamentarios, como se ha demostrado, la concentración de la propiedad rústica no se juzgó contraproducente en sí misma, sino en la medida en que estuviera deficientemente utilizada desde el punto de vista económico, según el criterio de la "función social de la propiedad".

La calificación de las tierras para determinar su expropiabilidad, o la restricción de esta medida forzosa en tratándose de las llamadas "adecuadamente explotadas", hicieron nulos los esfuerzos para poder cumplir con el objetivo primordial de reformar la estructura social agraria. Las contenciones y controversias jurídicas que originó la legislación en esta materia demoraron el proceso, hasta el punto que en la exposición de motivos del proyecto de ley No. 70 de 1987 y que llegó a convertirse posteriormente en la Ley 30 de 1988, se insiste en afirmar que la "ineficacia y el entramamiento que se desprende de la legislación agraria, ha desvirtuado en la práctica el alcance reformista y transformador que inspiró el concepto de reforma social agraria" (Anales del Congreso: 1987).

Tampoco es de extrañar que en el Informe presentado al Ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia, se recomiende "formular una nueva política agraria que por fin acometa la redistribución del latifundio de las regiones centrales y de la costa caribe", como uno de los medios para prevenir otra de las formas de violencia que padece el país (Colombia: Violencia y Democracia: 1988).

Pero a los problemas de carácter legal se añadieron otros de igual gravedad, pues en el fondo no hacían sino darle la razón a quienes siempre han creído que la reforma agraria colombiana es un embeleco, un reformismo marginal y que sus verdaderas intenciones eran otras. En efecto, el Incora concentró sus esfuerzos, en la primera década de actividades, hacia la productividad en los distritos

de riego y esto está en concordancia con la opinión del entonces Gerente General del Instituto, Enrique Peñalosa Camargo, quien decía que "el problema que busca solucionar la reforma agraria en Colombia, no es el de una situación crítica de tenencia de la tierra, sino el más complejo del desarrollo económico". Esa distorsión de objetivos no fue circunstancial, sino que obedeció "a la política no manifiesta pero sí tácita de no hacer reforma agraria, y para ello se utilizaron los servicios complementarios a la redistribución de tierras, sin tocar profundamente la estructura de la misma" (Miguel Diago: 1983).

Las intenciones de detener el proceso no sobrevivieron con ocasión de la expedición de la Ley 135 de 1961, sino que desde antes, ya existía la táctica política de contrarrestarlo. "Lo que queremos dejar claro —decía Otto Morales Benítez— es que hay una gran resistencia a la reforma agraria en toda América. Sus enemigos han tomado la actitud de no rechazarla. Al contrario, proclaman su urgencia. Pero se ingenian todos los trucos para detenerla. Desde predicar que puede dar pábulo a la cercanía del comunismo, hasta influir en sus or-



ganismos para desviarla, desorientarla, dejarla sin proyección" (Otto Morales: 1963).

Una ley de reforma agraria adecuada a la realidad concreta del país, articulada a sus planes de desarrollo y con el permanente apoyo político y económico del Estado y de los diversos estamentos sociales, podrá llevar a cabo un verdadero proceso de redistribución de tierras y de transformación de la estructura social agraria. Pero los obstáculos estrechamente interrelacionados que han contribuido a frenar la realización de la reforma agraria colombiana, también surgen del mismo texto legislativo, de su aplicación y de su interpretación, así como del proyecto político, económico y social en el cual se produce.

En la medida en que el lenguaje de la ley sea amplio, ambiguo o retórico; que se permita la dilación de los procedimientos agrarios, por la ausencia de un fuero agrario, el legalismo jurisdiccional se aferre a garantizar la seguridad y la continuidad, planteando un divorcio entre el derecho y la realidad, la dinámica del proceso se verá sometida a indeterminables instancias y términos. En la ad-

quisición de tierras con fines de redistribución, la legislación agraria siempre estableció dos etapas: la de negociación voluntaria, y si ésta no prosperaba, proseguía, si ello era viable, el proceso judicial de expropiación. Aquella era, en todo caso, un requisito previo para el segundo, y se le rodeó de un trámite dispendioso, saturado de exigencias, términos, modificaciones, recursos e incidentes propios de un procedimiento del derecho común, que impidió la oportuna negociación de los fundos rurales y la disposición inmediata de las tierras. Unos indicadores suministrados por el Incora mostraron la lentitud de los procesos de adquisición, provocada por las exigencias de la Ley 135 de 1961, como se desprende de estos datos: 37% de los procesos de expropiación duraron entre 2 y 6 años y en las negociaciones directas, 30% de los trámites tardó más de 10 años en finalizar.

Antes de la expedición de la Ley 30 de 1988, bajo el gobierno de Virgilio Barco, las resoluciones de expropiación de terrenos del dominio particular debían someterse al escrutinio del correspondiente Tribunal Administrativo, con el objeto de verificar la calificación que se hubiera dado a las tierras



y así determinar la viabilidad de la medida expropiatoria. Sin embargo, muchas veces el examen judicial se extendió, de manera oficiosa, a otros aspectos de la actuación administrativa que no contemplaba la ley, o los criterios invocados por los jueces, tanto administrativos como civiles del circuito, que para entonces conocían y fallaban los juicios de expropiación, desconocían el sentido económico-social de la legislación que debían interpretar y aplicar y sentenciaban conforme a los principios de su formación privatista.

El artículo 1° de la Ley 135 de 1961, que establecía las finalidades básicas de la reforma, indicaba claramente que estaba inspirada en el "principio del bien común" y en el "interés social" y señalaba expresamente que los objetivos consignados en dicho precepto "servirían de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución" de la ley.

A pesar de ese marco teleológico que, teóricamente amparaba el proceso de reforma agraria en Colombia, y que advierte a los jueces sobre la necesidad de indagar en la realidad histórica, política, económica, social y cultural, pues se trata de un derecho proteccionista de un sector marginal de la sociedad y de una regulación de la vida socioeconómica rural, dirigido a reformar una estructura injusta e improductiva, los obstáculos jurídico-legales constituyeron en el pasado, junto con la ausencia de una clara y decidida voluntad política, las principales limitantes del proceso reformista, situaciones que el gobierno de Barco se empeñaría en eliminar, cuando en el acto de sanción de la Ley 30 de 1988, expresaba que "la ley que

sancionamos hoy pone en marcha una voluntad política nacional que fue expresada en las urnas y que, recogiendo el mismo espíritu de la Ley 135, busca remover los obstáculos de orden legal que han hecho impracticable en unos casos y, difícil en otros, la aplicación de la reforma agraria" (Virgilio Barco: 1988.)

De manera que el proceso de reforma agraria se vio obstaculizado en sus primeros 25 años de existencia, por causa de factores políticos, económicos y jurídicos, y además, por otros que pueden sobrevenir o no como consecuencia de los primeros, de tipo operativo y técnico, lo cual no permitió en tan amplio lapso la consecución de sus finalidades. Una evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación en 1988 señalaba que, "en síntesis, el objetivo básico de la reforma agraria, medido por las realizaciones en adjudicación de tierras y población beneficiaria, estuvo lejos de cumplirse: la superficie adjudicada en 25 años representa poco menos de 3% del área de la frontera agrícola y la población beneficiaria (37.000 familias), corresponde a 4.6% de la población objeto del programa" (Departamento Nacional de Planeación: 1988).

Un rápido repaso a la periodización comúnmente aceptada de la gestión reformista, que resume un balance, señala las siguientes etapas:

La inicial, entre los años de 1962 y 1973, época del Frente Nacional, en la cual comienzan y avanzan los programas y representa las mayores realizaciones, pues fueron adquiridas 742.663 hectáreas,



correspondiendo 49% del ingreso de tierras a negociaciones directas, 48% a cesiones y 4% como producto de los procesos de expropiación. En esta fase se produjo la expedición de la Ley 1ª de 1968, que agilizó trámites y procedimientos, en especial el de extinción del dominio, se amplió el plazo para el pago de las tierras inadecuadamente explotadas y se promovió la organización campesina. La adjudicación de tierras del sector reformado fue de 186.943 hectáreas en favor de 9.798 familias, con un promedio de 19 hectáreas por unidad agrícola. Se demoró el proceso de legalización de las tierras ingresadas al patrimonio del Fondo Nacional Agrario por concepto de cesión gratuita, ya que 46% era de regular o mala calidad, lo que exigía efectuar previamente inversiones de adecuación.

Se titularon alrededor de 3.600.000 hectáreas baldías, representadas en 133.938 resoluciones de adjudicación de tierras nacionales, con un promedio de 26 hectáreas por predio, cifras que representan, en su orden, 41% y 45% respectivamente de los logros alcanzados en este programa por el Instituto hasta 1990. En materia de extinción del dominio re-

virtieron al dominio nacional 3.592.000 hectáreas, a las que correspondieron 262 fundos rurales, lo que equivale en su orden a 83% y 37% de lo realizado hasta comienzos de la anterior década.

Merece resaltarse la importancia del crédito, tanto de producción, como para adecuación, vivienda, adquisición de equipos y maquinaria y otros rubros, especialmente el de la modalidad de supervisado, irrigado en éste etapa, proveniente de recursos externos y en condiciones adecuadas y favorables al estado de la economía campesina parcelaria y de los colonos, los cuales fueron apoyados con fuentes de fomento de la Caja Agraria, que llegaron a representar \$123.205 millones a pesos constantes de 1989, de los cuales 87% eran recursos directos. El monto de estos otorgado en el período equivale a 53% del total acumulado por esa modalidad hasta 1989.

Una segunda etapa, que va de 1974 a 1982, en el cual se presenta el cambio de modelo de desarrollo y se decanta el primer impulso del proceso reformista, para condicionarla y restringirla, decidirle otra orientación subalterna a la estrategia, sustituirla por otros mecanismos y hasta omitirla. Las asignaciones para el Instituto, como proporción de la inversión total de la nación, pasaron de 19% a 3.4%; el ingreso de tierras por compra o expropiación es inferior en 87% respecto al período anterior, pero se logró la adjudicación de 443.000 hectáreas para 25.000 familias, con una unidad agrícola promedio de 17 hectáreas, lo cual se explica porque el impulso de las adquisiciones de la primera etapa viene a culminar en este se-

gunda, cuando se concreta la legalización de las tierras. Tanto la titulación de baldíos, como las acciones vinculadas con la extinción del dominio, presentan resultados inferiores a los de la fase anterior. Los recursos totales del crédito disminuyeron en un 37%, así como el monto de los directamente administrados por el Instituto y el promedio del préstamo otorgado por la entidad, lo que vendría a afectar la producción campesina.

Una tercera etapa que comprende entre 1983 a 1987, ya caracterizada y contextualizada en párrafos anteriores, donde lo que quedaba de la reforma agraria se reaviva a través de un programa de parcelación de tierras que buscan vender desesperadamente los propietarios acosados por los enfrentamientos armados, en las regiones incorporadas en el Plan Nacional de Rehabilitación. Las adquisiciones por el Incora ascendieron a 139.412 hectáreas, lo que representa un aumento de 47% frente al período anterior, siendo 72% de ellas con recursos provenientes del citado Plan y 24% con la financiación ordinaria de la Ley 135 de 1961. Pero la adjudicación de tierras disminuyó 58% y 51% en lo relativo al número de hectáreas y familias beneficiadas, comparada con la fase anterior y de igual manera se produce un descenso en la titulación de baldíos y en la extinción del dominio. Continúa decreciendo globalmente el programa de crédito, por la disminución de los recursos propios del Instituto, lo que repercute tanto en la producción como en el estado de la cartera.

Una última etapa, desde 1988 hasta 1994, en la cual gobierna la Ley 30 de 1988, durante las administraciones de Virgilio Barco y César Gaviria. En la exposición de motivos del proyecto de ley No. 70 que presentó el gobierno a consideración del Congreso el 12 de agosto de 1987 y que más tarde se concretaría en la Ley 30 de 1988, se indicaba que "en la actualidad subsisten en condiciones de total carencia de tierras o de fuentes estables de ingreso, un volumen aproximado de 262.000 familias campesinas, la gran mayoría de ellas en evidentes condiciones de pobreza absoluta" (Anales del Congreso, *ibid*).



Se anotaba además en dicho documento, después de hacer una evaluación general de lo ocurrido con la reforma agraria en sus 25 años de vigencia, que efectivamente no se han cumplido sus principales objetivos; que el impacto sobre la estructura de la propiedad de la tierra tiene resultados insatisfactorios; en cuanto a ingresos de tierras al Fondo Nacional Agrario, para efectos del reparto agrario, expresa que las cifras son bastante ilustrativas "sobre la poca efectividad de los instrumentos legales con que históricamente ha con-

tado el programa de reforma agraria, y especialmente de la inoperancia de los mecanismos de expropiación". En suma, concluye este análisis del documento gubernamental, "la reforma, como está concebida actualmente, le suprime cualquier agilidad o dinamismo a los procedimientos para mejorar la distribución del ingreso rural y las condiciones de vida de los sectores campesinos (...) y el resultado de esta situación ha sido la frustración creciente de las masas campesinas desposeídas" (Anales del Congreso, *ibid*).

El mencionado proyecto de ley constituía el cumplimiento de uno de los compromisos de la campaña electoral de Virgilio Barco, quien deseaba impulsar el proceso de reforma agraria a través de la expedición de una nueva legislación sobre la materia. Se señalaba en él que "la necesidad de la reforma social agraria de hoy es la misma de 1936 y de 1961, aunque en condiciones y magnitudes completamente distintas a las de aquellas épocas. Su justificación no es nueva ni las razones para ejecutarla han desaparecido en ciertas zonas del territorio nacional, donde la concentración de la propiedad de la tierra y la pauperización de las masas campesinas generan condiciones de atraso y conflictos sociales que amenazan la estabilidad y frenan el progreso" (Anales del Congreso *ibid*).

En la ponencia para segundo debate en la citada Cámara, el representante Alfonso López Caba-



llero expresaba que el proyecto de reforma agraria del gobierno constituye "un paso adelante frente a la legislación actual", ya que elimina los obstáculos que en el pasado impidieron el avance del proceso, como la calificación de las tierras conforme a los criterios de la Ley 4ª de 1973 y revisa el modelo de desarrollo seguido por Colombia en las últimas décadas, que "concentró la atención y los recursos públicos en el sector industrial moderno, con detrimento del sector rural tradicional" (Anales del Congreso: 1987).

La Ley 30 de 1988 constituyó la reactivación del proceso de reforma agraria dentro de un nuevo escenario, el cual estaba caracterizado por la descentralización, la especialización institucional y la responsabilidad integral del Estado, principios todos ellos incorporados a la ley, pues en adelante las acciones complementarias de la dotación de tierras, no serían de competencia y responsabilidad exclusiva del

Incora, sino de otras entidades públicas, según sus especiales competencias, y la planeación de la reforma agraria debería hacerse desde los comités consultivos seccionales. Las principales innovaciones introducidas por la Ley 30 de 1988 pueden resumirse así:

- a. La eliminación de la calificación de las tierras, herencia del Pacto de Chicoral, que constituyó la principal limitación de la reforma en el pasado, lo que hizo adquiribles por negociación vo-

luntaria o expropiación todos los predios rurales que necesitara el Incora en desarrollo de sus programas de redistribución de tierras.

- b. La revisión del concepto de "integralidad" de la reforma, mediante el cual se buscaba asegurar la colaboración y cooperación institucional de las diversas agencias del Estado en la dotación y mejoramiento de los servicios públicos rurales.
- c. Se modificó la composición de la Junta Directiva de la entidad, a fin de que los diversos intereses sectoriales no condicionaran las actividades ni la voluntad de la ley, integrándose mayoritariamente por el gobierno, a fin de reflejar coherentemente su política y su voluntad reformista.
- d. Estímulo a la participación de las organizaciones campesinas en la toma de decisiones, a través de un Comité Consultivo Nacional como organismo asesor de los programas de reforma agraria, con seccionales en cada departamento.
- e. Nuevos recursos para el patrimonio del Instituto, a través de una renta de destinación específica proveniente del 2.8% del recaudo de la sobretasa a las importaciones señaladas en la Ley 75 de 1986 durante los siguientes diez años.



- f. Simplificación del procedimiento administrativo de negociación voluntaria y de la expropiación agraria.
- g. Pago diferencial de las tierras y de las mejoras. Las primeras a través de bonos agrarios pagaderos a cinco años, y las segundas en efectivo, mediante una tabla gradual.
- h. Utilización de nuevos criterios para determinar los avalúos de los predios rurales, los cuales serán comerciales.
- i. Se expidieron normas que restringieron la consolidación y concentración de la propiedad adquirida sobre tierras baldías.
- j. Se precisaron y ampliaron los motivos de utilidad pública e interés social que dan lugar a la expropiación.
- k. Se trasladó a la jurisdicción contencioso administrativa el trámite de los juicios de expropiación.
- l. Ordenó entregar gratuitamente las tierras a las comunidades indígenas.

A pesar de la eliminación de la calificación de las tierras, esa figura entró disfrazada a la Ley 30 de 1988 al consignarse, dentro de los criterios indicativos de la acción del Instituto, en el último orden, aquellas

propiedades donde haya una mayor inversión en infraestructura frente al valor intrínseco de la tierra, y la cual sirvió de criterio para adelantar el programa de adquisición de tierras y el propio manejo presupuestal.

La planificación anual de la reforma y de los planes de desarrollo de otras agencias oficiales, fue una garantía contra las improvisaciones del pasado. La "integralidad" del proceso comprometió a todo el Estado a sacar adelante la reforma.

Sin embargo, como aspectos negativos de la nueva ley, fueron señalados el avalúo comercial para el pago de las tierras, mientras que en el pasado se utilizaba el catastral; al eliminarse la calificación de las tierras, las calificadas como incultas, que anteriormente se pagaban en forma desventajosa y drástica, a 25 años, quedaban equiparadas a las adecuadamente explotadas en cuanto a la forma de pago; permitió que el Himat adelantara programas de adecuación de tierras sin que previamente el Incora llevara a cabo actividades de redistribución de la propiedad o reformara la tenencia de la tierra en la zona donde se realizarían aquellas obras, previo criterio favorable de la Junta Directiva de esta última entidad.

Un rápido balance comenzando la década de los años noventa, tres años después de haberse expedido la Ley 30 de 1988, según los indicadores socioeconómicos del país, mostraba que la brecha entre los sectores urbano y rural seguía siendo amplia y que una alta proporción de campesinos no tenía capacidad de generar los ingresos necesarios

para atender sus necesidades esenciales. Así, de los 10.6 millones de habitantes del sector rural, cerca de 6.6 millones se clasificaban en el nivel de pobreza; 62.6% de las personas y 57.4% de los hogares del sector rural presentaban necesidades básicas insatisfechas; la tasa de analfabetismo rural superaba en más de tres veces la urbana; cerca de la mitad de la población no tenía acceso a la tierra, pues eran jornaleros, arrendatarios, aparceros o microfundistas, los recursos productivos eran escasos en las pequeñas parcelas y seguía siendo difícil el acceso tanto al crédito como a la tecnología, lo que reflejaba las condiciones de precariedad del campesinado.

Por otra parte, se halló que la distribución de la propiedad rural había permanecido prácticamente inalterada a pesar de casi treinta años de reforma agraria. Mientras en 1960, 67% de los propietarios ocupaba 6% de la superficie y 1.4% tenía 46%, para 1989, 86% de los propietarios representaba 16% de la superficie, mientras que 1.3% de aquellos cubre 48% del área. El coeficiente de Gini pasó de 0.832 a 0.802 durante este período. Adicionalmente, el proceso de concentración había sido de relativa estabilidad en la frontera, pero de ampliación en regiones cuya frontera está en expansión, precisamente por los programas de colonización, creando un círculo vicioso. Un estudio de Cega mostró un exiguo proceso de fraccionamiento del latifundio, sin cambios significativos en la propiedad, la existencia de relaciones atrasadas en el campo, caracterizadas además por un uso extensivo de la tierra, en perjuicio de la productividad y del empleo y la transferencia de excedentes al sec-

tor urbano sin reinversión, concluyéndose que el país no había superado, ni estaba en vías de hacerlo, su problema agrario.

LA REFORMA EN EL FIN DE SIGLO

En 1991 se hace una evaluación sobre los resultados de treinta años de reforma agraria, así como del impacto de las finalidades buscadas con la Ley 30 de 1988, y se elabora en el Incora un anteproyecto de ley encaminado a modificar o superar las áreas críticas de la legislación y otra clase de dificultades que impiden lograr un acelerado, masivo e integral proceso de reforma agraria. Se planteó que éste debe constituir un instrumento de desarrollo regional e incorporarse a los respectivos planes municipales, con la participación de la comunidad y de los organismos oficiales, articular el concepto de integralidad con la descentralización, trasladar el protagonismo de las entidades nacionales hacia las comunidades lideradas por el municipio y situar al campesinado como centro organizador del desarrollo rural, estimulando su capacidad de autogestión y acumulación.

El precio comercial de la tierra, inaugurado bajo el gobierno de Betancur y ratificado en la Ley 30 de 1988, constituyó uno de los principales puntos de análisis, ya que de él se deriva para la sociedad un costoso reparto agrario, teniendo en cuenta que la apropiación de la tierra se apoya en propósitos de valorización y que el propietario ninguna retribución de su extraordinaria ganancia repone a aquella. Bajo esta perspectiva, lo que verda-



deramente existe es un trámite limitado de compra de tierras, cuyos precios, señalados sin ningún criterio económico y social, sino más bien favorecedores de una actitud rentística, no permiten ampliación de la cobertura para beneficiar a un mayor número.

El contexto macroeconómico, político y social bajo el cual se revisa la reforma, su institucionalidad, régimen legal y operativo, en el gobierno de César Gaviria, tiene como escenario un nuevo marco constitucional, cuyos postulados programáticos y jurídicos se relacionan con el deber del Estado de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y a otros servicios sociales y económicos que mejoren su calidad de vida, así como el de garantizar la seguridad alimentaria y la creación de condiciones que apoyen con crédito y otros mecanismos la economía campesina, la formulación de transformaciones institucionales y estructurales que modernicen la sociedad y el Estado, la búsqueda de una paz duradera, la apertura al comercio internacional, la modernización de la economía y la reconversión industrial.

En lo relativo al sector agropecuario, y como consecuencia del precepto constitucional, se im-

pone la necesidad de democratizar la estructura y tenencia de la propiedad y suprimir formas atrasadas de sujeción a la tierra, y desde la perspectiva del nuevo modelo de desarrollo, los elementos de la nueva política consagran la rentabilidad, la competitividad, la generación de empleo y la promoción de la agroindustria.

La propuesta del Incora, denominada "la reforma agraria necesaria", para la década de los años no-

venta, de carácter masivo, o al menos concentrada, estaba destinada a resolver la problemática de la estructura de la tenencia de la tierra en 10 años, que le permitiera al país entrar sin rezagos ni obstáculos al nuevo escenario de mayor concurrencia internacional, que acortara las distancias entre una economía campesina, básicamente de subsistencia, y una agricultura moderna de carácter empresarial, y sentara las bases del desarrollo autosostenido de un campesinado organizado.



El Instituto demandaba del gobierno el diseño de una política macroeconómica que no ignorara la existencia del problema agrario que gravita sobre todo el conjunto de la sociedad, el cual se trata de corregir con acciones redistributivas y de reformas estructurales y cuya persistencia actúa como un lastre frente a la dinámica del proceso económico global, en cuanto se harán más

profundos los desequilibrios sociales y la relación campo-ciudad.

El diagnóstico del cual se parte considera que el modelo institucional de la reforma agraria, hasta ese momento, está caracterizado por una fuerte intervención del Estado y una escasa participación de los demás actores sociales involucrados en el proceso reformista donde la sociedad en general, el Estado y los campesinos, han venido reconociendo a los propietarios precios comerciales a las tierras necesarias para el reparto, los cuales no responden ni a sus rendimientos ni a su productividad, y cuya apropiación pasa a ser un activo de acumulación de riqueza.

Las facultades del Instituto para determinar los fundos que serían objeto de negociación, sin mayor participación de los beneficiarios en su selección, en el acuerdo de los precios y en el diseño de los proyectos productivos de las unidades agrícolas, generó un modelo institucional paternalista, con una atención demasiado prolongada de los asentamientos, coartando la capacidad de autogestión empresarial de los destinatarios de la reforma agraria. A ello debe agregarse la concentración de la demanda y la oferta de tierras en el Incora, y el monopolio de la fijación de los precios de aquellas en otra entidad estatal, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, favoreciendo un clima de poca transparencia en las enajenaciones y una contradicción con los propósitos buscados de rentabilidad en las unidades de producción. De esta manera, el proceso se tornó costoso y limitó sus objetivos en términos de cobertura e ingresos. Por último, la



política de desgravación de la economía, eliminó la renta de destinación específica que alimentó considerablemente el presupuesto de compra de tierras a partir de la Ley 30 de 1988, y el proyecto de integralidad que ésta consagró como responsabilidad del Estado, para efectos de apoyar la redistribución de tierras con acciones e inversiones complementarias en servicios públicos rurales, fue consumido por las prácticas clientelistas desarrolladas por las distintas entidades encargadas de secundarlo.

La orientación definitiva se fijó en un documento Conpes de junio de 1992, denominado "Nuevo Impulso a la Reforma Agraria", cuyos lineamientos de política expresan que "la política de tierras del actual gobierno busca facilitar, de manera más transparente y con mayor cobertura, el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos pobres que no la poseen o la tienen en cantidad insuficiente. Se orienta a transferir la decisión de compra a los beneficiarios, mediante la venta directa de los predios por parte de los propietarios, pero conservando el Incora



las funciones tradicionales de compra directa o expropiación para intervenir cuando ello fuere aconsejable. Así mismo, se dirige a dinamizar el mercado de tierras para que personas con capacidad empresarial puedan acceder a ellas e invertir en el campo (...) buena parte de la acción del Estado se orientará a otorgar a los campesinos pobres un subsidio directo para la compra de tierras; a facilitar y efectuar en forma directa las transacciones de tierras en zonas específicas (...) Las políticas se dirigirán al campesinado en general que tenga el deseo y la capacidad de adquirir las tierras. Las políticas tradicionales de adquisición de tierras por parte del Incora se mantendrán en zonas indígenas y en zonas de conflicto social" (Departamento Nacional de Planeación: 1992)

En cuanto a los objetivos y estrategias, indica el documento que la nueva política se propone lograr "una más equitativa distribución y una más eficiente utilización del recurso tierra", para lo cual se requiere "introducir nuevos elementos para dinamizar la compra y venta directa de la tierra, a

la vez que mantener y agilizar otros instrumentos tradicionales, como la titulación de baldíos, colonización, extinción del derecho de dominio privado". Concluye señalando que "se transferirá a los campesinos, en forma individual o asociativa, la decisión de compra con el fin de hacer más transparente el mercado de tierras y los subsidios que otorga el Estado. El Incora asesorará en la compra de tierras a los productores beneficiarios del programa".

Los enunciados anteriores llevaron al profesor Absalón Machado a expresar que "en el gobierno actual y como derivación de los postulados neoliberales de la política macroeconómica, se intenta cambiar las normas de la Ley 30 de 1988, convirtiendo la reforma agraria prácticamente en una línea de crédito para compra de tierras, a la cual tendrán acceso pocos agricultores. Los que no tienen tierra difícilmente podrán pagar un crédito, así éste contenga un subsidio importante. Las vicisitudes de la reforma no han terminado, y se prevé la desaparición de dicha actividad en la década presente. Además, algunos analistas consideran cada vez menos relevante la reforma en el nuevo contexto. Ello obliga a un serio replanteamiento institucional de la acción del Estado sobre el recurso tierra y las conexidades que ésta tiene en el proceso de desarrollo de la agricultura" (Absalón Machado: 1991).

Por su parte, el profesor Alfredo Molano, preguntándose por qué no se usaba la tierra para crear empleo, y no para reducirlo, señalaba: "La cuestión agraria, es cierto, está algo desacreditada como

tema de negociación; ni Carlos Lleras volvió a hablar del tema. Los técnicos y políticos –¡Cómo no!– argumentan que la tierra ha perdido importancia económica. Por esta razón, pensamos algunos, es que precisamente se debe afrontar de una vez por todas el asunto. No hablemos de la reforma agraria integral, que como otras tantas banderas de los años sesenta, perdimos, sino de algo más simple: de impedir que los desequilibrios en las zonas nuevas, en las regiones de colonización, se reproduzcan y se fortalezcan. Es allí, y por esa causa, donde la guerrilla se consolida. En estas regiones el latifundismo avasalla, atropella y liquida económica y físicamente al colono, con la anuencia de la fuerza pública y la mano de los paramilitares. La apropiación de la tierra, porque es allí la única fuente de trabajo, es el verdadero combustible de la guerra, de esas zonas y de ese conflicto salen los soldados de las guerrillas y no pocos comandantes. Hay necesidad de parar lo primero para impedir lo segundo. Hay que hacer inútiles las armas de todos los colombianos. La tierra está en el centro del problema armado en Colombia y lo ha estado siempre. Tirofijo no se explica de otra manera” (Alfredo Molano: 1992).

El gobierno de César Gaviria presentó el proyecto de ley en octubre de 1992 a la Cámara de Representantes y salió finalmente aprobado a mediados de

1994, como la Ley 160 de ese año. De la misma manera, las organizaciones campesinas e indígenas también habían introducido una propuesta legislativa al Congreso, la cual no fue tramitada alegándose por algunos parlamentarios que no contaba con el aval gubernamental. La nueva ley de reforma agraria tiene sus fundamentos en los lineamientos de política y objetivos ya expresados en el documento Conpes de junio de 1992. Según su exposición de motivos, se enmarca en los principios que gobiernan el Estado Social de Derecho

consagrado en la Constitución de 1991, cuyos fines esenciales están referidos al carácter servicial de las instituciones, a la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social sostenido, la democracia participativa, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Carta, a asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La Ley 160 de 1994 desarrolla los postulados programáticos y jurídicos contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución; crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta el precepto constitucional que ordena a las autoridades administrativas coordinar sus acciones y actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado; prevé que el concepto de integralidad del





proceso es inherente al Sistema y corresponde al Incora coordinar las actividades de las entidades y organismos que lo integran, en el cual además de las gubernamentales, se hallan las entidades privadas y las organizaciones campesinas e indígenas; establece un subsidio de 70% para la adquisición de tierras; crea dos modalidades para la negociación de los predios, una de ellas con una mayor participación campesina, donde el Instituto actúa de facilitador, y la otra destinada a la dotación de tierras de una población específica, en la que aquel entra a adquirir directamente; aumenta las causas de extinción del dominio; consagra un estricto régimen de adjudicación de baldíos; establece la figura de las zonas de reserva campesina, entre cuyas diversas finalidades está la protección de los territorios propios de la economía campesina, sus formas de organización y la promoción de un desarrollo sostenible y, por último, promueve unas instancias de planificación y concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural a nivel departamental y municipal, descentralizando la adopción de decisiones y las propuestas de inversión de los recursos.

A partir de la Ley 160 de 1994, el proceso se define como "la estrategia de reforma agraria a través del mercado", por cuanto se basa en esquemas descentralizados, "con procesos de negociación voluntaria entre los terratenientes y los pobres rurales", donde el "Estado cambia su función de "ejecutor" por el de "facilitador", al apoyar los procesos de negociación y otorgar un subsidio para la compra de tierras" (Frank Höllinger: 1999), política que encuadra en el nuevo paradigma de desarrollo basado en la globalización de la economía. Su primera evaluación se efectúa con ocasión de las metas establecidas en el Plan de Gobierno "El Salto Social", de la administración Samper, donde se proyectó la redistribución de un millón de hectáreas en beneficio de 75.000 familias, de ellas 64.000 campesinas y 11.000 indígenas; la titulación de 5 millones de hectáreas de tierras baldías para 103.000 familias de colonos y comunidades afroamericanas y una inversión de más de un billón de pesos. Sin embargo, la ejecución al finalizar el citado gobierno a mediados de 1998, mostraba que la inversión alcanzaba \$337.000 millones (31% respecto de los compromisos establecidos),

la cual aseguró la negociación de 223.000 hectáreas para beneficio de 15.000 familias campesinas (34% con relación al Plan). En cuanto a la titulación de baldíos, se actuó sobre 2.9 millones de hectáreas (58% del área programada), que beneficiaron a 43.000 familias.

En realidad, prosigue el análisis de Höllinger, dada la "gran heterogeneidad de los sistemas productivos en Colombia", la modalidad de negociación voluntaria de tierras como principal herramienta tiene un carácter híbrido, entre un proceso de mercado y la intervención estatal, pues ésta ingerencia no desaparece completamente, y en todo caso, el Departamento Nacional de Planeación reconoció que el mercado de tierras "podría ser el principal, pero no el único mecanismo para reformar la estructura agraria". Admite que la Ley 160 de 1994 no es neutra y tampoco representa un compromiso equilibrado, como resultado de una amplia concertación de los sectores interesados, sino que es "altamente favorable para los propietarios", ya que la "expropiación es jurídicamente tan complicada y costosa, que no es aplicable, y por ende, no cumple su función dinamizadora" y, además, como la ley no suministra criterios claros y convincentes para establecer un tope al subsidio de tierras, y al mismo tiempo faculta al Instituto para contratar un avalúo con cualquier lonja de propiedad raíz "para definir un precio tope de negociación y un punto de referencia", estas circunstancias "son incentivos fuertes para prácticas fraudulentas y para elevaciones en el nivel de precios". Estos dos aspectos, según Höllinger, "demuestran la gran influencia ejercida por los intere-

ses de los propietarios en la formulación y aprobación de la Ley 160", en cuya elaboración las organizaciones campesina participaron muy limitadamente.

Una evaluación hecha por el citado autor a la nueva ley, hasta finales de 1997, halló que "ha incidido en el aumento en los precios de la tierra adquirida mediante la negociación voluntaria" y que "con la estructura de costos y el presupuesto aprobado es imposible hacer una reforma agraria que sea más que marginal y que pueda cumplir las metas establecidas en la ley". Sostiene que mientras el "Incora pague el valor comercial de la tierra, no hay incentivos de vender a precios más bajos en el mercado no intervenido y viceversa...", hipótesis que podría explicarse porque "el mercado de tierras es un mercado de vendedores: la ley interviene en la disposición de vender tan sólo de manera indirecta. Desde la perspectiva de los propietarios, el precio de mercado es el costo de oportunidad para la negociación con los beneficiarios" y, adicionalmente, "si se adopta la hipótesis feudal, el comportamiento de la oferta de tierras y la disposición a vender no están relacionadas con la rentabilidad agropecuaria, como sugiere el concepto teórico de reforma agraria a través del mercado, sino que siguen patrones extraeconómicos".

Concluye que el Incora se debilitó con la Ley 160 de 1994, pues limitó sus funciones y abrió la posibilidad de contratar con actores privados para casi todas sus funciones, lo cual generalizó la creencia de una supuesta ineficiencia operativa. Respecto de las inmobiliarias, expresa que para estas organizaciones

se abrió un nuevo mercado, “que por su poca transparencia puede generarles elevadas ganancias” y presentan “un mayor problema de *moral hazard* porque no tienen ninguna base social que los controle”. En relación con los propietarios, señala que por los altos costos de transacción, las demoras, el riesgo de no obtener el subsidio y las pérdidas por los bonos, “contratan un avalúo comercial que supera considerablemente el precio promedio en el mercado y su precio de reserva”. En cuanto a los beneficiarios, manifiesta que, “como no tienen recursos económicos, su único patrimonio es su voto electoral. Si por suerte, a través de este voto o por otros mecanismos, logran formar parte de un comité de aspirantes con una opción real de conseguir el subsidio, tienden a aceptar casi cualquier condición para convertirse en dueños de un predio”; en relación con el valor de las tierras, expone que “el único punto de equilibrio entre los intereses de campesinos y propietarios es un esquema en el cual se indica frente al Incora un precio exageradamente alto como acuerdo de la negociación. Con el subsidio de 70% de este precio hipotético, se paga 100% del precio realmente concertado” (Frank Höllinger, *ibid*).

Conforme a las investigaciones adelantadas por el profesor Héctor Mondragón, el programa del “mercado subsidiado de tierras” creado por la Ley 160 de 1994 se halla en crisis por las altas tasas de interés, la mora en los pagos que



deben efectuar los campesinos adquirentes de tierras y el reducido presupuesto del Incora que no permite atender la demanda, ya que, por ejemplo, en 1997, de 1.147.000 hectáreas ofrecidas en venta al Instituto, los recursos sólo permitieron aprobar el subsidio para 42.500 hectáreas, y de 38.451 familias aspirantes, apenas fueron seleccionadas 3.113, lo que genera una alta demanda insatisfecha.

En cuanto a los costos financieros, los campesinos incursos en la modalidad del mercado deben sufrir las probabilidades de riesgo o fracaso de un préstamo costoso, “debido a que las tasas de interés son superiores a la rentabilidad real del predio, lo que se evidenció en el año de 1998, cuando la cartera vencida ascendía a 10 mil millones de pesos. Los beneficiarios de los años posteriores a la iniciación del programa también estarán morosos apenas se termine el período de gracia. Es decir, el subsidio no alcanza a cumplir su papel: garantizar que la rentabilidad de la finca permite pagarla”, con lo cual se cumple la premonición hecha por el profesor A. Machado y recogida en párrafos anteriores (Héctor Mondragón: 1999).

Considera el estudio que el “mercado subsidiado de tierras” vendría a ser un miniprograma, respecto del cual se han propuesto dos alternativas para su continuación, así: la primera comprendería un subsidio para que adquieran tierras aquellas personas con capacidad de inversión, de aportar activos pro-

ductivos y cierta calificación empresarial, que obviamente no estaría dirigido a campesinos pobres; la segunda, consiste en insistir en el beneficio del campesino sin recursos, al que además del subsidio de tierras debería dársele, como lo ordena la ley, un subsidio a la tasa de interés. En la primera opción, el desarrollo no afecta sino que consolida la gran propiedad, mientras que en la segunda se interviene con fines de redistribución el latifundio ganadero, calculado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en 5 millones de hectáreas. Concluye el profesor Mondragón expresando que "los partidarios de la primera alternativa llevan 25 años acusando de "obsoleta" o "anticuada" la segunda alternativa. Pero no se dan cuenta de que la propuesta de desarrollo a partir de la gran propiedad es tanto o más antigua que la opción distributiva, y que lo realmente obsoleto es la estructura de la propiedad rural, el latifundio. Mientras Colombia no resuelva su problema agrario, estas dos alternativas no cesarán de estar en conflicto" (Héctor Mondragón *ibid*).

Por último, en una evaluación reciente de la reforma agraria frente al Plan de Desarrollo, de julio de 1998, efectuada por el mismo Incora, se consignaron como factores condicionantes de la eficiencia institucional, la baja funcionalidad de los diferentes subsistemas, en especial, se agregaría, el de financiación, representado en este caso por la Caja Agraria, que para la época restringió al máximo el otorgamiento de



los créditos complementarios de tierras, modificando las exigencias de acceso a ese recurso; la incipiente operación de las instancias de planificación y concertación de la reforma a nivel local; las altas tasas de interés para los créditos de tierras y producción; los sucesivos recortes presupuestales; los altos precios de negociación; la poca transparencia en la asignación de subsidios; la presencia de inmobiliarias rurales, que sin agregarle valor al proceso incrementan los precios de negociación, por razón de los costos de intermediación (Incora, 1998).

Queda así planteada la crisis del proyecto neoliberal de reforma agraria, en el cual queda reducida y limitada la participación directa del Estado en la redistribución de la tierra, "problema de alto contenido político (...) una de las banderas más importantes de todo el conflicto social armado que se presenta en los campos colombianos", el cual tiene "implicaciones históricas de compensación porque su concentración ha estado manchada de

sangre y ha sido acompañada por muy graves procesos de (...) desplazamiento, de violación de derechos humanos, de hostigamiento a la población civil, de invasiones, de desarraigo forzoso y de violencia" (Rafael Echeverri, 1998).

La Ley 160 de 1994, que obedece a ese proyecto, entrega entonces a la vía del mercado las funciones del Estado relacionadas con la intervención en el problema político, econó-

mico y social del reparto agrario, de la concentración de la propiedad y del futuro de una inmensa población campesina afectada por elevados niveles de pobreza. Es decir, las fuerzas políticas, económicas y sociales que se apoyan en la concentración de la tierra, que defienden intereses particulares, gremiales y grupistas y, que, además, son las mismas que han impuesto y escrito el atado de ineficaces y tendenciosas leyes de reforma agraria marginal, cuyo contenido, manejo y alcances no responde a las finalidades de democratizar el acceso a la propiedad de la tierra, serán las encargadas en el modelo de globalización de la economía y de apertura hacia el mercado internacional, de desvalorizar el papel del Estado, suplantando el carácter estratégico de sus funciones, a pesar de lo que ordena la Constitución, en el proceso de cambio de la sociedad rural, de modificación de la estructura social agraria, de transformación de las relaciones de poder, de redistribución de la riqueza.



A MANERA DE CONCLUSION

Es casi unánime la opinión sobre la frustración, por el malogrado intento de la reforma agraria que requiere y exige el país. Colombia perdió, a juicio de A. Machado, la oportunidad histórica de transformar por vías pacíficas y civilizadas su estructura agraria "cuando era un

país predominantemente rural, como en los decenios del cincuenta y del sesenta"; prefirió apartarse del camino del crecimiento, "por falta de visión política y estratégica de la clase dirigente", y por ello es que el país vive hoy "una verdadera tragedia social y política con una enorme confusión sobre su destino como sociedad civilizada". El país entra al tercer milenio sin resolver los problemas que genera la estructura y tenencia de la tierra antes vistos, fenómenos

acompañados de violencia, como el desplazamiento de campesinos, las "masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales (...) y una gran propiedad con ejércitos propios, que defienden los límites del latifundio, al estilo de antiguas prácticas feudales", todo lo cual ha originado una "involución en la estructura agraria, que refleja la pérdida de dominio territorial por parte de las autoridades y la acentuación

de un Estado patrimonial en el que intereses privados priman sobre los de la colectividad" (A. Machado: 1998).

Para William Ramírez, las élites dirigentes renunciaron a llevar adelante un "coherente esquema redistributivo de la propiedad rural para recrear las economías campesinas en permanente trance de disolución. A cambio de esto se canjeó la reforma agraria por una volátil ocupación de baldíos na-

cionales que, en lugar de ampliar los márgenes del desarrollo y la productividad, les abrió insospechados espacios a la violencia y la ilegalidad. La burguesía resultó negando, en consecuencia, una reforma agraria que la beneficiaba en su conjunto, mientras los campesinos quedaron convertidos en los rebeldes portaestandartes de la redistribución y la tenencia territorial" (William Ramírez: 2000).

Pero, además del resumido balance anterior, y de estar también ocupada la discusión en el tópico de la reforma agraria a través del mercado, otro capítulo tan "tortuoso como los pasados, en el proceso de transferencia de la propiedad en Colombia", y cuya ineficacia hasta el presente "puede conducir a un fracaso todavía mayor que cualquiera de los esfuerzos realizados a través de anteriores estrategias de reforma agraria" (Ruth Suárez: 1999), el interés de algunos investigadores se ha dirigido últimamente a esclarecer el actual contexto y los cambios que se han venido produciendo en la estructura agraria, para definir el nuevo o más apropiado marco de referencia de una reforma agraria y su orientación.

Aparte del escenario neoliberal, del colapso institucional, deben tenerse en cuenta, como lo ha señalado el profesor A. Machado, aspectos tan importantes como la descentralización político-administrativa, sus limitaciones y dificultades, los cambios "en las políticas de Estados Unidos respecto al manejo del problema del narcotráfico y la gue-



rrilla en Colombia", el cambio de visión sobre la agricultura, ahora sector agroindustrial "convertido en el núcleo central de poder del sistema agroalimentario", la dinámica del proceso de urbanización, los cambios en la estructura de producción, el incremento de la concentración de la propiedad, la multiplicación del minifundio y la pobreza, la existencia de una institucionalidad "débil e insuficiente y con poca capacidad para resolver los problemas que genera la estructura agraria,"

todo lo cual reafirma la idea de que "la tierra se considera más como bien especulativo y de captación de rentas institucionales (valorización), que como bien de inversión y de producción." (Absalón Machado: 1999).

En todo caso, sostiene el citado autor, el anterior contexto no impide que se realice la reforma agraria que no se ha hecho. Por el contrario, los cambios ocurridos en las últimas cuatro décadas, ya indicados, a los que habría que

agregar la transformación de los patrones de consumo, la multifuncionalidad de lo rural, la desestabilización política originada por la irrupción de diversos actores armados y el narcotráfico, el deterioro de los recursos naturales y la existencia de "una mayor conciencia nacional sobre la necesidad de eliminar los factores de exclusión económica, social y política generados por el modelo de desarrollo", obligan a revisar el o los modelos tradicionales de reforma agraria, con el propósito de hallar

nuevas alternativas que permitan el acceso a la propiedad, que se complemente la acción del Estado con la del sector privado, que se identifiquen nuevos mecanismos de financiación y que se establezca una nueva institucionalidad con mayor descentralización, entre otras finalidades (A. Machado: 2000).

Una aclaración: el colapso institucional, o una menguada gobernabilidad, no puede servir de pretexto al Estado para abstenerse de adelantar el proyecto redistributivo, porque con Estado o sin él, en regímenes políticos excluyentes como el de Colombia, los espacios de representación de aquel se encuentran ocupados por un reducido grupo de intereses sociales y económicos. Mientras la redistribución de la propiedad no se haga con un sentido global y estructural; mientras que, como decía

un campesino colombiano, la estrategia de la clase política se sintetice en la frase "En Colombia, cada vez que los campesinos pedimos una reforma agraria nos aprueban una ley"; mientras la filosofía que gobierne la reforma agraria colombiana esté inspirada en la fórmula cabalística de Víctor Raúl Haya de la Torre: "No hay que quitar la riqueza a quien la tiene, sino crearla para darla a quien no la tiene"; mientras se siga afianzando un poder territorial y una cultura rentística en el campo, así como un orden político antidemocrático, mientras además de la tierra no se faciliten y creen las condiciones encaminadas a lograr el bienestar y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, como lo prevé la Constitución Política, no podrá avanzarse en el proceso de reconstrucción de la sociedad rural, de superación de la violencia y de promoción del desarrollo integral.



BIBLIOGRAFÍAS.

- KALMANOVITZ, Salomón. *Economía y Nación*. Editorial Cinep-Siglo XXI. Bogotá, 1985.
- MACHADO Absalón. "De la aparcería al capitalismo", en *Revista Nacional de Agricultura*. Editorial Punta de Lanza, Bogotá, 1977.
- MARTÍNEZ, Marco A. *Régimen de Tierras en Colombia*. Antecedentes de la Ley 200 de 1936. Talleres Gráficos Mundo al Día, Bogotá, 1939.
- VANÍN TELLO, Joaquín. *Derecho Agrario. Teoría General*. Tomo I. Departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985.
- MOLINA, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia*, "De 1935 a la iniciación del Frente Nacional". Tomo III. Tercer Mundo, Bogotá, 1982.
- KALMANOVITZ, Salomón. "El desarrollo histórico del campo colombiano", en *Colombia hoy*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1991.
- CORREDOR, Consuelo. *Los límites de la modernización*. Cinep. Ediciones Antropos, Bogotá, 1992.
- PATIÑO, Alfonso. "La prosperidad a debe y la gran crisis 1925-1935", citado por William Ramírez en "Violencia, guerra civil, contrato social", en *Colombia cambio de siglo*. Planeta Editorial, Bogotá, 2000.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Carta de Punta del Este*. Unión Panamericana, Washington, 1961.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRÍCOLAS. *Declaración de Lima*. Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Bogotá, 1968.
- MORALES BENÍTEZ, Otto. *Alianza para el Progreso y reforma agraria*. Aedita Editores, Bogotá, 1963.
- NACIONES UNIDAS. *Progresos en materia de reforma agraria*. Cuarto Informe. Nueva York, 1966.
- FAO-IICA. Reunión de Trabajo sobre Reforma Agraria. Santiago de Chile, 1970
- FAO. Conferencia Regional de la FAO para América Latina, 11° Venezuela. "Informe del Comité Técnico de Reforma Agraria", Caracas, 1970.
- CHONCHOL, Jacques. *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*. Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1965.
- DANE. Censo Nacional Agropecuario. Bogotá, 1960.
- DANE. Debate agropecuario. Documentos, Bogotá, 1971.
- HISTORIA DE LAS LEYES. Legislatura de 1961. Imprenta Nacional, Bogotá, 1966.
- MORALES BENÍTEZ, Otto. "El gobierno del doctor Alberto Lleras y la reforma agraria", en *Historia de las leyes*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1966.
- TORO AGUDELO, Hernán. *El problema social agrario en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1985.

- LLERAS RESTREPO, Carlos. "Mensaje del Comité Nacional Agrario al Presidente de la República", en *La cuestión agraria*, Osprey Impresores, Bogotá, 1982.
- GARCÍA, Antonio. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973.
- MACHADO, Absalón. "Reforma agraria: una mirada retrospectiva", en *Revista Economía Colombiana*. Talleres Gráficos de la Contraloría General de la República, Bogotá, 1984.
- BEJARANO, Jesús A. "Industrialización y política económica 1950-1976", en *Colombia Hoy*, Siglo XXI Editores, Bogotá, 1991.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. "Hacia una verdadera reforma que complete la "Revolución en Marcha", en *Tierra – Diez ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1961.
- MONTAÑA, Cuéllar Diego. "La vía capitalista y la vía socialista para la reforma Agraria", en *Tierra-Diez ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1961.
- GUILLÉN, Fernando. "Instituciones, asociaciones y participación", en *Revista Foro* No 12, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1990.
- GUILLÉN, Fernando. *El poder. Los modelos estructurales del poder político en Colombia*, CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1973.
- INFORME DEL COMITÉ EVALUADOR DE LA REFORMA AGRARIA. Bogotá, 1971.
- MARÍN BERNAL, Rodrigo. *Ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 4 de 1972*. Publicación Incora, Bogotá, 1972.
- JARAMILLO OCAMPO, Hernán. "Política y reforma agraria", *Revista Economía Colombiana* Nos. 160-161, Talleres Gráficos de la Contraloría General, Bogotá, 1984.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. "Los acuerdos de paz y la reforma agraria", en *Revista Economía Colombiana* Nos. 160-161, Talleres Gráficos Contraloría General, Bogotá, 1984.
- VALLEJO MEJÍA, Hernán. "¿Deben o no calificarse las tierras?", en *Revista Economía Colombiana* No. 186, Talleres Gráficos Contraloría General, Bogotá, 1986.
- KALMANOVITZ, Salomón. "Economía de la violencia", en *Revista Foro* No. 6, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1988.
- ZAMOSC, León. "La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia", en *Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia. Un balance retrospectivo (1950-1990)*", en *Revista Análisis Político*, Tercer Mundo, Bogotá, 1992.
- ANUC. "Criterios sobre el proyecto de reforma agraria", en *Revista Economía Colombiana* No. 186. Contraloría General de la República, Bogotá, 1986.
- ANALES DEL CONGRESO. Cámara de Representantes. Año XXX. No. 47, Imprenta Nacional, 1987.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LA VIOLENCIA. "Colombia: violencia y democracia. Universidad Nacional de Colombia-Colciencias. Editorial U. Nacional, Bogotá, 1988.
- DIAGO RAMÍREZ, Miguel. *Reforma agraria e Incora. 1962-1982*". Publicación Incora , Bogotá, 1983.

- BARCO, Virgilio. *Discurso en el acto de sanción de la Ley 30 de 1988*. Publicación Incora, Bogotá, 1988.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Análisis Institucional del Incora*. Publicaciones DNP, Bogotá, 1988.
- ANALES DEL CONGRESO No. 163. Cámara de Representantes. Ponencia para segundo debate al proyecto de ley No. 70. Imprenta Nacional, Bogotá, 1987.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Nuevo impulso a la reforma agraria*. Documento Conpes No. 2590. UDA-Minagricultura, Bogotá, 1992.
- MACHADO, Absalón. *Apertura económica y economía campesina*. Siglo XXI Editores, Bogotá, 1991.
- MOLANO, Alfredo. "¿Por qué no reinsertar medio país?". *El Espectador*, Bogotá, 1992.
- HÖLLINGER, Frank. "Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria", en *El mercado de tierras en Colombia, una alternativa viable?*, Tercer Mundo, CEGA e IICA, Bogotá, 1999.
- MONDRAGÓN, Báez Héctor. "Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras", en *Otra vez el socialismo*. Errediciones, Bogotá, 1997.
- INCORA, Subgerencia de Planeación, *Análisis evaluativo de la reforma agraria en el actual plan de desarrollo y perspectivas*, Incora, Bogotá, 1998.
- ECHEVERRI, Perico Rafael. "Transición hacia una sociedad de oportunidades", en *Colombia en transición*. Misión Rural. Informe Final, IICA, Tercer Mundo, Bogotá, 1998.
- MACHADO, Absalón. *La cuestión agraria a fines del milenio*. El Ancora Editores, Bogotá, 1998.
- RAMÍREZ, William. "Violencia, guerra civil, contrato social", en *Colombia cambio de siglo. Balances y perspectivas*. Editorial Planeta, Bogotá, 2000.
- SUÁREZ, Ruth. "De una política de reforma agraria hacia una política de reforma rural", en *El mercado de tierras en Colombia, ¿una alternativa viable?*. IICA-CEGA-Tercer Mundo, Bogotá, 1999.
- MACHADO, Absalón. "Una visión renovada sobre la reforma agraria", en *El mercado de tierras en Colombia, ¿una alternativa viable?*, IICA-CEGA-Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.
- MACHADO, Absalón. "¿Reforma agraria o reforma rural?". *Revista Análisis Político* No. 40. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000.

E n C u n d a y ,

El Cielito que Pedro construyó

"*Ací* sufriendo y trabajando sin parar. Tenía que estar levantado a las dos de la mañana para ayudar en el ordeño de vacas, o en todo lo que hubiera que hacer en la finca. De niño me ponían una mochila para cargar plátano y traer agua desde muy lejos, de día o de noche, como fuera. No me daban más que la comidita, pero yo sí tenía que hacer lo que mandaran. Nunca recibí un juguete ni algún regalo que recuerde con amor. Ese era mi destino. Eran épocas en que no había luz, ni linternas, ni se oía radio, ni nada. Pero la vida en esta región era muy sana y lo ha sido siempre". Pedro de Jesús Díaz Díaz lleva consigo el peso de la nostalgia, que mezcla con una sensación de gratitud al reconocer que un día, a pesar de sus vicisitudes, tuvo la oportunidad de enrumbar su vida con paso más firme, al convertirse en uno de los primeros adjudicatarios de la reforma agraria.



P o r f i i o s

Esa ilusión, casi 40 años antes, tuvo su comienzo cuando el Estado lo selecciona entre los miles de aspirantes a una parcela en las frías y montañosas tierras del bajo Cunday.

Al lado de su esposa Clementina, su perro Andaluz y su caballo Muñeco, Pedro de Jesús despojó de su sentimiento campesino para recrear con su relato una vida colmada de recuerdos, vivida con una carga de esfuerzos y entregas, con la rudeza y realidad que le deparó su origen sencillo. Su narración puede ser la de cada uno de los miles de campesinos que, como él, han ido de un lado para otro silenciosamente por los surcos colombianos, con la esperanza de un mañana mejor, y cuyos frutos han sido la entrega, la honradez, la humildad y el amor a la tierra.

UN DESTINO MARCADO

Pedro de Jesús nace el primero de mayo de 1937 en un rancho de la vereda Santana, del municipio de Cunday, sobre la Cordillera Oriental, al suroriente del Tolima. Viene al mundo con su hermano gemelo Ignacio, cuya madre, Leopoldina Díaz, muere en el parto. Su hermano es dado en adopción a una pareja de ancianos de Cali y Pedro de Jesús queda en manos de su tía Beatriz hasta cumplir los seis años, cuando ésta muere y el pequeño es recibido por una prima, Rosana Díaz, mujer de alguna posición social. Su padre, Agustín Díaz, no le provee apoyo alguno.

Rosana lo lleva a trabajar a la finca suya en Santana. Allí debe someterse a duras jornadas de

trabajo y según sus palabras, con carencia de afecto. No recibe un salario por su trabajo. Además, "no tuve la oportunidad de ir a la escuela. Apenas aprendí a firmar".

Creció solitario y alejado de su único hermano, al que sólo reconoce por pocos días a los 18 años, y quien parte sin dejar huella. Solo 22 años después, recibe noticias de él, cuando en una carta le pide ayuda por encontrarse grave en un hospital de la capital del Valle. "Siempre lo pensé. Era mi único hermano. Y quise darle la mano". Sin embargo, todo esfuerzo por ayudarlo resultó infructuoso, pues nunca logró encontrarlo, a pesar de su empeño.

Corría el año de 1955. Consumido en su vida interior, cargada de sentimientos por la falta de su madre y el desdén del progenitor ausente, una madrugada de invierno Pedro de Jesús se arma de coraje y aprovecha su labor de apartaje de ganado para desprenderse de su prima. Se desata la violencia y llega a Cunday. Durante tres años afronta dificultades y se emplea en diversas partes. De hacienda en hacienda transcurre otra etapa de su vida y arriba a la finca *El Revés*, el mismo predio que después sería ofrecido en venta al Incora por su propietario Juan de Dios Giraldo.

Pedro de Jesús había cumplido su servicio militar en las montañas del Valle, habiendo llevado en su mente a Clementina Oliveros, una joven que se convertiría a su regreso en su novia y a la que elegiría como esposa, cumplidos ya sus 23 años de edad. Con ella llega a El Revés y cuando el Incora

les entrega la parcela conforman su hogar: "El Incora nos había dado una casita muy higiénica, con agua, baño, estufa, hornilla, ya no era en tultas como nos tocaba cocinar, tan bonita y nuevita. Muchos nos decían: *eso no lo paga nunca*. Pero yo tenía la fe de que trabajando fuertemente lo iba a lograr", rememora con agrado.



En El Revés, antes de ir al cuartel, en mayo del 59, aprende todo el manejo de la vaquería y halla un lugar para su vida, que le proporciona ingresos económicos y el trato que nunca tuvo con su anterior familia. "Mi primer sueldito fue de dos pesos diarios, que no quería gastar porque nunca había tenido nada, pero que me llevó a tomar la determinación definitiva de no volver nunca junto a mi prima". Así se lo hizo saber a un hijo de ésta que intentó persuadirlo para que regresara, pero él, con actitud enfática, le hizo entender que ya era un hombre libre.

¡LLEGÓ EL INCORA...!
¡LLEGÓ EL INCORA...!

"Yo supe del Incora cuando dijeron que dizque habían comprado Valencia para parcelar. Decían que iban a comprar La Victoria y El Revés. Los amigos decían: *llegó el Incora, vaya suscríbese*. Yo decía: ¡iqué!... a uno de pobre no le dan ni mugre.

"En abril de 1962, cuando se da el proceso de negociación para adquirir El Revés, yo era tumbamonte. En Cunday ponen la oficina del Incora y todo

el mundo corre a inscribirse. Se propaga la noticia de que la entidad había comprado varias haciendas para parcelar. A través de la parroquia y de avisos en la alcaldía, el Instituto hace el llamado para que nos suscribamos. Yo estaba perezoso. No quería ni creía en eso. Como preferían arrendatarios y trabajadores y además a quienes fueran de la vereda, yo tenía opción pues le trabajaba a don Juan de Dios".

La parcelación de la hacienda El Revés hizo parte del Proyecto Tolima 1, que en su proyección inicial contempló la compra de más de 12.000 hectáreas, correspondientes a un número superior a 15 predios, de los cuales La Victoria, Guasimal, La Unión, El Ecuador y El Revés, entre otros, fueron finalmente negociados y adjudicados. Tenía como epicentro el municipio de Cunday, con cobertura en Icononzo, Villarrica y otras localidades. La región estaba caracterizada por tener una población numerosa de jornaleros. Había concentración de la propiedad sobre buenas tierras y latifundios inexplorados. Un informe elaborado para la Gerencia General del Incora en 1962 por Milciades Chaves con la coautoría de Ernesto Guhl, así lo registra: "En el municipio de Cunday existen unas pocas propiedades de una extensión mayor de 1.000 hectáreas cada una, situadas en las mejores tierras y casi completamente inexploradas". Y agrega: "Todos los propietarios son ausentistas y las fincas están en manos de un arrendatario o mayordomo, cuando no de simples cuidanderos". Eran fincas de vocación ganadera, algunas incluso con extensiones que

superaban las 5.000 fanegadas. "Las grandes haciendas que estaban dedicadas al cultivo del café y productos alimenticios", habían cambiado su forma de explotación. Esta realidad había provocado invasiones masivas y un ambiente de descontento que el Gobierno pretendió contrarrestar y que, según los análisis, era consecuencia de la violencia que azotó duramente la región, desarraigando aspectos de la vida social, económica y política de sus habitantes.

"Al sorteo se presentó mucha gente, pero resultamos favorecidos muy pocos, algo más de 70 dice Pedro de Jesús-. Hubo muchos que no se inscribieron porque les dio miedo, pensaban que era el comunismo que se nos iba a meter y nos iba a comprar el alma, que nos iba a pasar lo mismo que en Cuba. *Me voy antes que vengan a esclavizarnos*, decían muchos. Yo les dije: *no me voy*. Hasta que no digan pongan la nalga para zamparle la marca, no doy un paso. Y no pasó nada".

Con base en la resolución 017 de marzo de 1963, la Junta Directiva del Incora autoriza al gerente Enrique Peñalosa Camargo para comprar la hacienda El Revés a Juan de Dios Giraldo, uno de los más prósperos hacendados de la región. El predio, de 1.202 hectáreas, había sido adquirido con una inversión de \$459.216.

La finca estaba ocupada por diez arrendatarios que durante ocho años "le pagaron al dueño \$6.000 anuales por hectárea, sistema establecido por el propietario con el propósito de mantener su dominio", según registra otro informe de la época. El Incora

les compró las mejoras y en su mayoría fueron seleccionados como adjudicatarios, criterio que impuso en las demás parcelaciones con el fin de darles opciones dignas a los miles de campesinos sin tierra.

EL PRIMER CRÉDITO

Adquirida la hacienda, a Pedro de Jesús y los demás parceleros los ubican temporalmente en el sector Las Camelias en una parcela de tres hectáreas, les otorgan un préstamo de \$1.000 para la compra de una vaca lechera y acordaron un salario de 14 pesos; la negociación incluyó un hato de más 800 reses y todo lo que ella contenía, pues se encontraba en plena producción.

Los \$1.000 se constituyen en el primer crédito que reciben los asignatarios, otorgado con un interés anual del 4%, y un plazo de cuatro años. Eran parcelas adecuadas para la siembra de cachaco, cacao, yuca, plátano y otros productos. Pero por errores técnicos los cultivos fracasaron. "Eran épocas en que para sobrevivir teníamos que buscar trabajo en otras fincas. La cosa era muy difícil. Yo contrataba en Valencia, en El Recreo o donde fuera. A ratos le hacíamos a lo nuestro. A mí me decían, *pero usted si es pen-dejo, para qué tiene parcela. Pida permiso y venda*. Y yo pensaba: no señor; eso es como cortar la mata



antes de dar el racimo. Si me como las novillas antes de que den los becerros, entonces con qué voy a pagar las cuotas y los intereses. Toca rebuscar para comer y ese ganado dejarlo para pagar el crédito e ir capitalizando para tener algún día".

Su experiencia lo lleva a considerar que al campesino le hace faltan préstamos cómodos como los que él tuvo "para no quedar mal". "A mí, por ejemplo, me prestaron para todo lo que pedí: para siembra, para pastos, para corrales, para maquinaria y herramientas, para grapas y alambres. Aquí nos llegaba todo. Pero no me le comí un solo peso al Estado sin trabajarlo. Siempre anduve al día. Yo tenía por política que si los pagos eran el 10 de cada mes los hacía los cincos. Para eso tenía siempre algunas resesitas en reserva que me ayudaron a ir adelantado en los pagos".

En 1965 les amplían las parcelas a 11 hectáreas, con el fin de que exploten ganado. Pero, se-

gún cuenta, posteriormente les anulan el documento de adjudicación, les entregan 13 hectáreas más de tierra y los reubican. "Años más tarde don Hipólito Yara Soto abandona su predio y el Incora me agrega lo que él tenía y aumenta

mi finca a 36 hectáreas". Por esta época nace Gabriel, el primero de sus siete hijos.

Posteriormente el Instituto los organiza en cooperativa, básicamente para la explotación de la

leche. Años más tarde, cuando ésta estaba en crisis, les presta a cada beneficiario otros mil pesos con el fin de capitalizarla. "Sin embargo, ese proyecto no fue exitoso", dice él.

ESTA ES MI TIERRA...

Después de cinco años de estar explotando el predio, Pedro de Jesús rubrica la escritura 633 del 26 de noviembre de 1970, mediante la cual el Incora le transfiere definitivamente su propiedad. La diligencia se lleva a cabo en la Notaría Única del Circuito de Melgar. Para ello se financia con un préstamo de \$42.794, pagadero anualmente durante 15 años, con tres años de gracia y un interés de 4%, deuda que pudo pagar como se lo había propuesto. Había asegurado su *Cielito*, como quedó bautizada su finca en la escritura. "Siempre he considerado que el Incora y Mi Cielito son cosas benditas".

El Incora construye el Condominio El Revés, en límites de la llamada Mesa de Ramírez, sobre la parte más plana y central de la parcelación. Lo dota de escuela, centro de salud, alcantarillado y buenas condiciones de vivienda. Y construye además 8 kilómetros de carretera que conectan el caserío con Cunday. Con 32 casas, tenía una capacidad para 135 personas. "En la escuela del condominio todos mis hijos terminaron la primaria y tres de ellos lograron hacerse bachiller en Cunday. Hasta ahí pude". La entidad buscó condiciones apropiadas y dignas para las familias y en gran parte lo logró. "La vida mejoró aún más cuando llega la electrificación rural y mucho después la telefonía". Sin embargo, mu-



chos de los adjudicatarios venden posteriormente las casas para construir sus viviendas en sus propias parcelas.

No se cansa de reiterar que en todo este tiempo el trabajo ha sido la constante en su vida para poder sacar adelante su familia. "No he descansado un solo día de mi vida". Y lo logró a base de honradez y abnegación. Una forma de pensar y de actuar que siempre inculcó a sus hijos. Por eso se lamenta de la pereza de la gente: "Trabajador para rozar, trabajador para sembrar, trabajador para coger, trabajador para desgranar... Yo solo cogía mis 25 cargas de maíz: rozaba, sembraba, desgranaba; no pagaba un trabajador. Lo que hiciera, solo. Sacrificio total. Hoy la vida es otra. Yo no gastaba más que en mi familia y mi finca y nunca tuve vicio alguno. Por eso nunca me ha faltado la comida en mi casa y he podido darle a todo el que ha venido a mi finca".

EL PESO DE LOS AÑOS

"Hoy veo la cosa muy pesada. Uno oye que atacan en Icononzo, que atacan en Chaparral, que destruyeron un pueblo, que acabaron otro, que mataron tantos..., que incluso se metieron dos veces a Cunday... Todo eso a uno como campesino le duele, porque se siente que aunque lo toque o no, están matando a Colombia, están acabando con la poquita tranquilidad. Por eso hay mucha gente que se ha ido y se está yendo del campo. La gente no se siente segura. Hace falta que el gobierno proteja al campesino, para que el campo vuelva a producir y

nadie tenga porqué abandonar lo que más ama. Claro está que por aquí hay paz, pero la televisión nos muestra que hay mucha gente campesina en la miseria por la guerra en otras partes".

Recuerda a muchos de los viejos adjudicatarios y sabe que él es uno de los pocos que quedan en la zona. "Ignacio, Cecilia y Hernando Leyva, Joaquín Romero, Efraín Zambrano y Leopoldo Parra, y yo. Todos los demás vendieron y se fueron. De piedra en pie-



dra aguanto, pero de cuatro años para acá he venido teniendo dificultades. El capital se me ha ido acabando. No he querido meterme en más préstamos, pues ya los hijos no están conmigo y no es fácil poner a trabajar a otro lo que no le ha costado nada. Tuve que vender diez hectáreas para poder ayudar a los hijos en su estudio. Ya por lo viejo... las manos, mis dolencias. A veces me dan ganas de vender, pero todavía me resisto. Quiero mucho mi finca y me daría mucha lástima vender ese Cielito... (sollozos). Con 65 años al hombro, duele la vida...

"Soy un hombre nostálgico, por eso lamento no haber conocido a mi madre y no haber tenido un padre que me hubiese querido y apoyado. Gracias a Dios logré mi parcela como una recompensa divina. Me siento feliz de haber criado a mis hijitos, de mis 15 nietos, de tener una buena mujer a mi lado y de no deberle a nadie. Del Incora puedo resumir que respeto hasta la muerte todo lo que ha hecho..."

En las sabanas de Arauca

Manuel cristalizó sus sueños

*M*anuel, siendo niño aún, soñó tener un día un lugar en el campo, colmado de árboles, animales de bosque, aguas cristalinas y plantas en abundancia para todos. En silencio lo pensó largos años. Un día se prometió que lo iba a conseguir. Ese sueño es su vida actual, al lado de su familia en su finca Los Palmitos, un bello paraje sustraído de la inmensidad de la llanura araucana hace más de 30 años. Su origen, vivencias, fundación y esperanzas los reconstruye su memoria en su invariable paisaje de palmeras de moriche.



P e r f i l e s

Manuel de Jesús López nació el primero de diciembre de 1937 en Caparrapí (Cundinamarca), municipio de la provincia de Rionegro, una zona campesina donde hacía mucho tiempo se hallaba desterrada la paz y todo deseo de residencia. Eudoro Bustos, su padre, muere cuando él tenía 10 años. Su niñez, al lado de su madre María del Carmen López y de Jorge, su único hermano, transcurre en medio del trabajo y las penalidades, en una zona cafetera del municipio de Guaduas, a orillas de los ríos Magdalena y Guadería.

En abril del 48, cuando estalla el Bogotazo, Manuel debe dejar la escuelita rural de Miraflores. Había alcanzado apenas un año y tres meses de estudio, lo que serían las letras que aprendería para defenderse en la vida. Con su madre y hermano buscan refugio en Honda, donde las circunstancias los obligan a emplearse en todo tipo de oficios. De ahí en adelante vivirían en permanente exilio, acosados por la pobreza y las necesidades, forjando un carácter en medio de la adversidad. Cuatro años después, su madre conoce a Maximiliano Cadena, quien lo criará y le dará afecto y un techo en la vereda Boquemonte, de Guaduas. Allí transcurrir su juventud al lado de su hermano y los 4 hijos de su padrastro, hasta cumplir la mayoría de edad, cuando, como muchos campesinos, decide dejar a su familia y empezar a sortear la vida.

Durante varios años trabaja en fincas como jornalero o en los oficios que le impone su destino. Como recolector de café gana su primer salario: 50 centavos, que multiplica en muy poco tiempo a \$1.50, producto de su destreza y entrega. Así, de

finca en finca, transcurren doce años de dificultades y aventuras, viendo a su madre cada vez que podía, pero sin dejar de colmarla del cariño y el apoyo que le permitían sus reducidos ingresos. A los 25 años de edad, su espíritu voluntarioso y arrojo lo han llevado a un lugar rural del municipio de Chiriguaná (Cesar), enfrentado a la experiencia del duro trabajo de los cañaduzales y las *trapichanzas*, como él las llama. Al lado de su hermano Jorge ponen todo su empeño y sacrificio durante dos difíciles años, esfuerzo que se ve recompensado cuando logran para ellos su propio terreno. La vida les ha permitido adquirir una parcela de 25 hectáreas, enclavada en una zona montañosa de la vereda La Mula, en las estribaciones de la Sierra de Los Motilones. Habían echado a la suerte todos sus ahorros: \$3.500. Allí cultivan maíz, plátano y otros productos, a la vez que crían cerdos y gallinas, en medio de esperanzas y sueños.

En el nuevo ambiente que Manuel comparte, reina la calma. Es una región donde según su opinión "existían muchas contradicciones entre blancos y negros y diferencias políticas entre liberales y conservadores, pero no más. No se hablaba de guerrilla ni nada de eso". Su hermano muere y él tiene que hacerse cargo de la esposa de éste y de sus cinco hijos. Su vecino más próximo, don Hilario Ramírez, le había hablado de las selvas y llanos del Arauca, una de las intendencias de los llamados territorios nacionales, de la que Manuel ya tenía referencia por los libros de geografía que había leído en los pocos meses de escuela. Le había mencionado la belleza exótica de esas lejanas tierras, de su fauna y ríos cristalinos, de la inimaginable va-

riedad de peces comestibles y del inmenso murmullo de las bandadas de aves que inundaban los cielos. Pero, ante todo, de las grandes posibilidades para iniciar allí una vida desafiando tan singular ambiente. También le propuso cambiarle su parcela del Cesar por una de las tres que él había colonizado en Saravena, una incipiente población ubicada a tres días de camino. "Me ilusionó. No lo dudé y me lancé a la aventura". Era el desafío que su joven y ávido espíritu le había impuesto, que se tornó real luego de un extenuante viaje de más de 72 horas en carro y ocho a pie.

Durante varios recorrió el terreno recién adquirido y entonces sintió que se recreaba la ilusión de niño, aquella que desde entonces secretamente había acariciado como su puerto de destino. Un terreno descuajado a machete y hacha por sus anteriores dueños, pero todavía inmerso en la exuberante espesura de las selvas tropicales araucanas. Un comarca en donde noventa por ciento de su población estaba compuesta por colonos, que desde mediados del siglo venían llegando provenientes de diversas regiones del país y que sería su segunda patria.

En diciembre de 1969, con 32 años de edad, Manuel firma el documento que protocoliza el cambio "mano a mano" de su finca Soplaviento en el Cesar por Los Palmitos, su nueva parcela, en la vereda Los Comuneros, distante tres horas de camino desde Saravena, un corredor de acceso para otros lugares como Chucu y La Pajuila, cuya negociación sellan definitivamente en enero de 1970 mediante una carta de venta. Con la mirada fija en el hori-

zonte, recuerda pensativo que don Hilario regresó al Cesar, luego de vender todos sus bienes, y "como cosa de Dios" nunca más lo volvería a ver.

LA TIERRA, LA FAMILIA, LA NUEVA VIDA

Seis meses después Manuel ya tenía a su lado en Los Palmitos a toda su familia. Había conocido en La Paz, una vereda de Guaduas, a Maximiliana Jiménez Triana, una mujer "muy trabajadora y responsable en el hogar", en la que depositaría toda su confianza y amor, no siendo obstáculo los cuatro hijos que ella tenía, cuyo padre había muerto y por quienes Manuel supo sacrificar vida y esfuerzo al criarlos y colmarlos de afecto como el progenitor que necesitaban. Se se les une años más tarde Eudoro, el único hijo que procreara la pareja, hoy todavía unida, y la abuela María del Carmen que Manuel trae a vivir a su lado hasta su muerte.

Cuenta cómo desde un comienzo se enfrentan a todo tipo de dificultades, pero por encima de la adversidad valía afrontar "lo que viniera". A la vez que lucha por el bienestar de los suyos, ayuda a su comunidad en actividades sociales, como lo había venido haciendo en las juntas de acción comunal. Recibe la ayuda del Incora en 1971, cuando le miden su terreno y le expiden el contrato de asignación, con el cual le reconocen la posesión. Algún tiempo después le comunican que puede protocolizar el título de propiedad. Ese es el primer beneficio que reci-

be del Incora. Vino luego el crédito supervisado, que en Arauca "fue algo extraordinario, bendito. El Instituto estaba siempre pendiente de los pagos, de cómo íbamos, de qué dificultades teníamos".

Con el primero de los seis créditos que recibe, de \$12.000, se amplía la explotación, mejora los pastos, compra ganado de leche, droga veterinaria, alambre y herramientas y le da una mano a la rústica vivienda de madera y techo de paja, como lo hizo cada vez que recibió un nuevo crédito, y hasta 1983, cuando se agotaron los recursos de la entidad. Siempre ha estado atento a mantener un orden en sus gastos e ingresos, particularmente en el pago de las cuotas, que le facilitó el apoyo de los bancos y entidades a las que acudió de una u otra forma, hasta cuando pagó hasta el último peso, en 1991. "Haberle cumplido al Incora me sirvió para respaldar a mis hijos en su condición de propietarios de los terrenos que les entregué, cuando supe que tenían que defenderse solos y cuando quise hacer realidad la compra de 28 hectáreas, que uno de mis vecinos del otro lado del río, cansado y solitario, me ofreció en venta, y que se sumaron a las 27 tituladas por el Incora". Hoy en sus tierras se ven pastar un buen número de reses, un hato que constituye su más valioso recurso.

DE TROCHA EN TROCHA

Memoria grata y cordialidad son los sentimientos relevantes de Manuel al recordar la época cuando su vida estuvo ligada al Instituto: "Mientras duró el Incora con su Proyecto Arauca 1, muchos fueron los beneficios que se nos dieron a los campesinos de esta región. Es de admirar el avance enorme de la entidad en ese entonces. Cuando comencé a pagar el primer crédito, mantenía permanente contacto con las oficinas de Saravena. Ya habían salido de Tunebia (Norte de Santander), donde tengo entendido nació el proyecto. Lo hacíamos por un camino de trocha, que gracias a Dios y al Incora vimos años más tarde convertido en carretera, como las muchas que nos hizo en toda Arauca, y como todos los caminos que construyó para facilitarnos la sacada de los productos".

"El Instituto vivía muy pendiente de nosotros: visitaba las veredas, incluso las más apartadas. Esto es una región muy grande, pero cuando uno sale a cualquier sitio de Arauca, cualquiera le dice a usted: "esto lo hizo el Incora": puentes de hamacas, puentes de concreto, escuelas, hospitales, aeropuertos. A Saravena prácticamente lo cons-



truyó el Incora. Nos ayudó a organizar como comunidad y en trabajo asociativo para manejar las parcelas. Las grandes ganaderías y gran parte del sistema agropecuario en esta región, se debe a mucha gente que colonizó y supo apreciar lo que se nos entregó un día. Y benefició a todos por parejo, a mucha gente que no siendo colono le dio tierra. A los indígenas cuánto no les ha ayudado".

Entre las grandes dificultades de ese comienzo de vida en su parcela, recuerda la época en que la luz eléctrica era un proyecto todavía lejano. "Nos alumbrábamos a punta de vela. Pero no faltaba el radiecito de pilas para oír las noticias y algo de música. Por allá en 1986 compramos un televisor en blanco y negro que adaptamos a una batería de carro. Por eso no dejamos de enterarnos de lo que pasaba. Así vivimos hasta 1996 cuando llegó la electrificación rural a la vereda".

"No podemos desconocer la manera franca y amable como se nos atendía". Con un dejo de nostalgia en su rostro, trae a la memoria cuando era requerida la ayuda del equipo de maquinaria con su cuadrilla de obreros e ingenieros. "La costumbre del Incora, dice, era visitar con frecuencia todas la veredas, para ver cómo estaban las gentes y que pudieran plantear lo que necesitaban: "que un bulldózer, que una volqueta, que un equipo de tal o cual cosa. Todo llegaba. Si no ve-



nía un día venía el otro, pero llegaba. En aquel tiempo era muy agradable recibir cursos de capacitación que nos daba el Sena y el mismo Incora, en cuestión de inyectología, de castración, de información sobre las diferentes enfermedades que atacaban al ganado, sobre técnicas para hacer un establo, un corral o un salero, y en general todo sobre el manejo de las parcelas".

"NOS DIO LA MADERA... LOS MATERIALES..."

Desde 1964, cuando entró a operar el Proyecto Arauca 1 y la posterior Fase 1, que abarcó más de 200.000 hectáreas para el desarrollo de la llamada colonización dirigida, en beneficio de más de 2.000 familias, el Incora creó la primera cooperativa de despensa que le permitía a la población de colonos conservar y guardar maíz y otros productos, que luego eran comercializados a través del Idema. "Nos dio la madera y los materiales para hacer las bodegas y nos asesoró técnicamente", recuerda Manuel. Con el mismo fervor, trae a su memoria la manera como la entidad les ayudó a conformar,

en 1968, la Cooperativa Agropecuaria del Sarare, Coagrosarare, que les facilitó el mercadeo de productos como maíz y cacao. Esta cooperativa, que operaba con una junta administradora asesorada por el Incora, les permitía a sus socios fa-

vorecerse con "regulación de precios en el mercado y precios de sustentación para sus productos. Coagrosarare se convertiría en uno de los proyectos cooperativos de economía campesina de mayor envergadura en la zona. "Cuando yo entré como socio –dice Manuel–, por allá en 1971, ya eran más de 900 los afiliados".

"El Incora ayudó a la junta de acción comunal en muchas cosas. Las primeras paredes de la escuela, por ejemplo, las paró la comunidad, pero luego entró el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, y nos ayudó a reconstruirla. El Incora nos prestó \$12.000 para terminarla y con un desembolso del ICCE, que gestioné como presidente de la junta, pagamos la deuda mucho antes del tiempo exigido".

Con una expresión de satisfacción por la labor del Instituto, reconoce que hoy lo tiene todo, pero admite que hubo épocas en que pensó en tirar la toalla. En el 80, durante los primeros brotes del enfrentamiento armado quiso vender. Pero no llegó quién le hiciera oferta. "Casi nadie le iba a jalar a esto". Además, entre el 78 y al 89 hubo un brote de brucelosis que diezmó el hato casi hasta su final, pero el Incora le ayudó a superar la crisis y pudo salir adelante. "Nada de eso me hizo declinar en mi esfuerzo de seguir defendiendo lo que me había dado la vida".



"Y LAS COSAS SON ASÍ..."

"Hoy somos una comunidad de más de 200 familias de colonos. Todos prestatarios del Incora, muy unidos. Pero sólo quedamos dos fundadores, los demás se han ido yendo. Incluso hay fincas que llevan más de doce dueños (el Incora tituló en todo Arauca 1.712.000 hectáreas colonizadas). Yo me he logrado mantener. Pero es que las cosas no

están fáciles, la violencia que, gracias a Dios a mí no me ha afectado, si ha maltratado a otros campesinos. Y las cosas son así... Por eso veo la paz muy extraviada.. Y tanto que el campesino ha sacrificado para esa paz. Esto me hace pensar que después de que hemos acabado juventud metiéndole al campo, vemos la cosa mucho peor para estos jóvenes que tienen que afrontar quien sabe qué. Pero definitivamente la suerte del país está en las manos de quienes nos gobiernan: los magistrados, los políticos...

No hay duda, Colombia debería ser una potencia mundial agrícola. Aquí lo tenemos todo. Pero sabrá Dios si las cosas no empeoran..."

No se cansa de repetir que por el Incora tiene lo que tiene, y de ahí su gratitud. "Mi pedacito de tierra, mis bienes, mi tranquilidad y mi finca se lo debo a esta entidad. Por eso "aquí todos rogamos

que no la acaben y que el gobierno le dé el apoyo para que muchos otros campesinos puedan acudir a ella como yo lo hice un día. Sabemos que de algún tiempo para acá quieren acabar con la reforma agraria y con el Incora. Esto es lamentable, y lo es porque el instituto fue como un padre para nosotros, que todo nos lo dio y que estuvo cuando lo necesitamos".

De manera vehemente reconoce que la tierra es su vida, pero también constituye el bienestar de todas las gentes que habitan las ciudades. Pien- sa que los campesinos son importantes cuando surten lo que consumen otros. "Nadie puede negar que aportamos en algo al país. En el campo se tiene una fuente de alimentos pero también un medio ambiente que a todos



nos da la vida". Dice ser consciente de que este medio natural así como nos da, le hemos quitado. "A veces no se le ha dado el trato que merece. Cuando se tumba la selva, cuando se caza, le están haciendo un daño a lo bello que es todo esto. Le repito que no hay como el campo".

Su último gran deseo es hacer una casita en el pueblo, sin dejar su finca. Y descansar allí cada que pueda en sus últimos años junto a su familia.

"Después de todo, si Dios me llama, creo que

cumplí: a Dios, a mi familia, al Incora y puedo decir que a la Patria. A nadie le he quedado mal... Soy feliz. Aunque haya gozado en las buenas y en las malas, soy valorado en todas partes, como directivo comunal, como prestatario del Incora y como padre...".







Evaluación e impacto de los
programas de Reforma Agraria
1962-2001

Adquisición de tierras

ANTECEDENTES

CONTENIDO DEL PROGRAMA

Antes de la expedición de la Ley 135 de 1961 había un alto grado de concentración de la propiedad rural y las tierras se hallaban mal utilizadas; las de vocación agrícola estaban dedicadas a la ganadería extensiva de baja productividad. La explotación de las tierras se daba en amplia proporción a través de arrendatarios y aparceros y los asalariados rurales se hallaban en condiciones de explotación.



I N C O R P O R A

El Comité Nacional Agrario, creado para efectuar un diagnóstico de la situación rural y preparar un proyecto de ley de reforma agraria, se planteó tres propósitos concretos: La implantación de un método directo para modificar la estructura



de la propiedad rústica, que facilitara el acceso a la propiedad de la tierra para los trabajadores que carecían de ella, o sólo tenían parcelas insuficientes, así como a los arrendatarios y aparceros; una reforma fiscal que estimulara la mejor utilización de los predios y el fraccionamiento de aquellos que no pudieran explotarse eficientemente; y por último, una legislación del trabajo rural que garantizara el derecho de los asalariados a justas condiciones.

Dentro de este marco se expide la Ley 135 de 1961, que es el resultado de un proceso de transacción; esta ley creó el Incora como la institución responsable de liderar y ejecutar el programa de Reforma Agraria Integral, asignándole funciones de adquisición y redistribución de tierras, de prestación de servicios complementarios, como crédito de producción, asistencia técnica, adecuación de tierras, construcción de escuelas, vías y protección de los recursos naturales, entre otras. Las actividades señaladas estaban encaminadas a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural. Estableció una clasificación de las tierras, según el grado de explotación, lo cual permitía su mayor o menor afectabilidad e incidía en la forma de pago y en los plazos respectivos.

A través de la Ley 1a. de 1968 se adicionó y modificó la Ley 135 de 1961, incorporando a sus fines los de apoyar y coordinar las actividades de las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la po-

blación campesina; ordenó prorrogar los contratos de arrendamiento, aparcería y similares por diez años más, asegurándole la estabilidad al campesino de condiciones precarias; se consagraron nuevas causales de expropiación; se ampliaron los plazos para el pago de las tierras inadecuadamente explotadas y se consagró un régimen más amplio para la propiedad parcelaria, entre otras disposiciones.

Como resultado del Acuerdo de Chicoral se expidieron las Leyes 4a. y 5a. de 1973. La primera modificó el sistema de calificación de la explotación de los predios, estableciendo parámetros complejos y sofisticados, que requerían del Ministerio de Agricultura la determinación de niveles mínimos de productividad por cultivos y por regiones para dos años. Pero la aplicación de estos nuevos criterios demandaba una infraestructura técnica e instrumentos de trabajo de campo que no se pudo lograr, diluyéndose entonces las posibilidades de avanzar en el proceso de redistribución de la propiedad territorial.

Otro sesgo que restringió el proceso de adquisición de tierras, se presentó con la expedición de la Ley 6a. de 1975, la cual revivió la aparcería e

hizo inexpropiables los predios explotados de esa forma si se estaban cumpliendo por el propietario ausentista los contratos respectivos.

Bajo el gobierno de Belisario Betancourt y con una legislación agraria inoperante para adelantar eficazmente el programa de adquisición de tierras, se expidió la Ley 35 de 1982, que, dentro de los programas del Plan Nacional de Rehabilitación con destino a financiar la inversión social en las zonas de conflicto, autorizó al Incora para adquirir tierras y dotar con ellas a los beneficiarios de la amnistía y a los habitantes de las zonas de enfrentamientos armados, utilizando para ello los avalúos comerciales y el procedimiento expedito del estatuto de contratación administrativa.

Con el objeto de revivir y agilizar el proceso de adquisición de tierras, en el gobierno de Virgilio Barco se expidió la Ley 30 de 1988, la cual eliminó la calificación de las tierras, posibilitó la adquisición de tierras aptas y adecuadas para la explotación agropecuaria, asignó recursos financieros específicos al programa, estableció zonas de reforma agraria para el desarrollo integral de las actividades del Instituto y propició una mayor participación de las organizaciones campesinas en el proceso de dotación de tierras.

El Decreto 2107 de 1988, reglamentario de la Ley 30 de 1988, definió las zonas de reforma agraria teniendo en cuenta la demanda manifiesta de

tierras y los factores socioeconómicos que las caracterizan.

Ante las nuevas políticas trazadas por el gobierno de César Gaviria Trujillo en materia de política agropecuaria, y en un contexto de internacionalización de la economía y de menor ingerencia del Estado, se presentó un proyecto de ley dirigido a darle una nueva orientación a la estrategia de reforma agraria, asignándole una mayor participación a las comunidades campesinas y a los propietarios en el proceso de negociación de predios y creando el mecanismo del mercado de tierras para el acceso a la propiedad por parte de los campesinos.

Esa iniciativa legislativa se concretó en la Ley 160 de 1994, la cual desarrolla el artículo 64 de la nueva Constitución Política. Para que los campesinos puedan tener acceso a los servicios rurales complementarios y a la propiedad de la tierra, la Ley

creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, como mecanismo obligatorio de planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades que apoyen la redistribución de la tierras y el desarrollo de la economía campesina, el cual es dirigido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Además, para concretar la reforma agraria en los ámbitos regionales, se establecieron instancias de concertación

a través de los comités departamentales de desarrollo rural y reforma agraria y los consejos municipales de desarrollo rural.



La Ley estableció un subsidio a cargo del Estado de 70% para facilitar a los beneficiarios la adquisición de las parcelas, mientras 30% restantes deben obtenerlo en el mercado financiero.

LOGROS OBTENIDOS POR EL PROGRAMA

La actividad del Incora, a lo largo de estos 40 años, se refleja en los cuadros «Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario modalidad campesinos e indígenas», y «Títulos otorgados y legalizados en predios adquiridos y negociación voluntaria campesinos».

La ejecución del programa de asignación de subsidio para la compra de tierras en el período 1999-2000 comprende la negociación de 311.966 hectáreas en beneficio de 20.681 familias, cobertura poblacional que se incrementa con la adjudicación de 82.403 Unidades Agrícolas Familiares provenientes de las adquisiciones de tierras de la legislación anterior.

Al centrar el análisis en la ejecución del programa de subsidios, se destaca que en el período 1999-2000, el precio por hectárea a pesos del año 2001 fue en promedio de \$1.2, el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar es 14.3 hectáreas y su costo \$16 millones, de los cuales \$11.2 millones corresponden a subsidio.

Se ha logrado que las familias beneficiadas incrementen la productividad, el desarrollo agrícola y el mejoramiento de sus condiciones de vida.



TIERRAS INGRESADAS AL FONDO NACIONAL AGRARIO
MODALIDAD CAMPESINOS E INDÍGENAS, 1962-2000

AÑOS	PNR		COMPRA		EXPROPIACION		CESION		OTROS		TOTAL	
	No.	HECTÁREAS	No.	HECTÁREAS	No.	HECTÁREAS	No.	HECTÁREAS	No.	HECTÁREAS	No.	HECTÁREAS
Ley 135 de 1961												
1962			5	1.600							5	1.600
1963			31	11.305	3	1.228	4	101.373			38	113.906
1964			336	18.764	1	236	33	37.233			370	56.233
1965			163	28.349			28	106.838			191	135.187
1966			222	10.401	2	468	6	7.535			230	18.404
1967			230	22.451	8	3.720	14	6.360			252	32.531
Subtotal			987	92.870	14	5.652	85	259.339	0	0	1.086	357.861
Ley 1a. 1968												
1968			478	30.634	8	2.988	30	34.401			516	68.023
1969			485	34.135	5	627	58	18.872			548	53.634
1970			559	80.705	24	9.573	12	8.208	1	75	596	98.561
1971			362	64.047	26	9.036	17	16.357			405	89.440
1972			259	41.864	15	3.107	11	2.930	1	143	286	48.044
Subtotal			2.143	251.385	78	25.331	128	80.768	2	218	2.351	357.702
Ley 4a. y 5a. De 1973, y Ley 6 de 1975												
1973			121	21.671	13	2.105	8	3.290	1	34	143	27.100
1974			84	23.934	10	1.816	5	1.039	1	100	100	26.889
1975			52	3.618	11	2.084	1	367	1	49	65	6.118
1976			23	3.565	29	6.555	4	2.427			56	12.547
1977			392	3.660	32	5.937	1	363			425	9.960
1978			10	776	33	5.903					43	6.679
1979			3	337	13	6.690	1	74			17	7.101
1980			6	12.183	8	713	4	468			18	13.364
1981			13	3.399	4	1.075					17	4.474
1982			17	5.638	6	870	2	1.119			25	7.627
Subtotal			721	78.781	159	33.748	26	9.147	3	183	909	121.859
Ley 35 de 1982												
1983	4	6.796	27	2.527	6	2.430	3	94			40	11.847
1984	27	13.028	18	2.879	3	45	3	257			51	16.209
1985	23	15.587	63	8.877	2	647	4	1.849			92	26.960
1986	50	14.507	44	13.821			2	1.364			96	29.692
1987	160	49.890	29	4.814							189	54.704
Subtotal	264	99.808	181	32.918	11	3.122	12	3.564	0	0	468	139.412
Ley 30 de 1988												
1988 *	235	54.623	80	22.745							315	77.368
1989	44	7.937	302	89.253							346	97.190
1990	183	46.897	114	39.611							297	86.508
1991	2	153	219	55.451							221	55.604
1992			370	96.098	7	909	2	452			379	97.459
1993			327	67.945			1	117			328	68.062
1994			262	92.357	2	347	1	614	5	247	270	93.565
Subtotal	464	109.610	1.674	463.460	9	1.256	4	1.183	5	247	2.156	575.756
Ley 160 de 1994												
1995			318	55.385	2	788					320	56.173
1996			484	100.312	1	245					485	100.557
1997			297	69.080							297	69.080
1998			271	43.959	2	504					273	44.463
1999			109	18.018							108	17.983
2000			80	15.212							80	15.212
Subtotal			1.559	301.966	5	1.537	0	0	0	0	1.563	303.468
TOTAL	728	209.418	7.265	1.221.380	276	70.646	255	354.001	10	648	8.533	1.856.058

* No incluye predio Putumayo con 5'569.447 hectareas.

FUENTE: Actividad jurídica por años del F. N. A. (620101-891231).

TIERRAS INGRESADAS AL FONDO NACIONAL AGRARIO
MODALIDAD CAMPESINOS E INDÍGENAS, 1962-2000

Ley 135 de 1961			
1962	128	536	4,2
1963	192	1.636	8,5
1964	525	4.865	9,3
1965	256	10.497	41,0
1966	304	1.766	5,8
1967	456	8.873	19,5
Subtotal	1.861	28.173	15,1
Ley 1a. De 1968			
1968	713	19.917	27,9
1969	1.344	24.878	18,5
1970	1.913	32.085	16,8
1971	1.535	25.818	16,8
1972	1.466	27.066	18,5
Subtotal	6.971	129.764	18,6
Ley 4a. y 5a. de 1973, y Ley 6a. de 1975			
1973	966	29.006	30,0
1974	617	12.408	20,1
1975	2.247	43.428	19,3
1976	2.431	52.652	21,7
1977	3.816	79.813	20,9
1978	3.514	69.719	19,8
1979	2.024	36.598	18,1
1980	1.838	31.618	17,2
1981	7.063	83.836	11,9
1982	1.662	32.944	19,8
Subtotal	26.178	472.022	18,0
Ley 35 de 1982			
1983	3.145	39.918	12,7
1984	2.006	34.213	17,1
1985	2.403	35.654	14,8
1986	1.943	26.696	13,7
1987	2.757	49.279	17,9
Subtotal	12.254	185.760	15,2
Ley 30 de 1988			
1988	1.600	47.807	29,9
1989	3.597	74.096	20,6
1990	8.118	137.366	16,9
1991	5.463	91.748	16,8
1992	5.048	81.266	16,1
1993	5.843	86.944	14,9
1994	5.470	80.522	14,7
Subtotal	35.139	599.749	17,1
Ley 160 de 1994			
1995	6.684	90.388	13,5
1996	5.473	84.433	15,4
1997	4.006	59.482	14,8
1998	2.303	34.963	15,2
1999	1.095	13.166	12,0
2000	1.120	13.187	11,8
Subtotal	20.681	295.618	14,3
TOTAL	103.084	1.711.086	16,6

FUENTE: Actividad jurídica por años del F. N. A. (620101-891231).

IMPACTO

Los resultados del programa de adquisición de tierras durante estos 40 años de reforma agraria no han sido los esperados, pues sólo se ha afectado 0.4% de la propiedad en el interior de la frontera agrícola, lo que representa el ingreso de 1,856,058 hectáreas, la adjudicación de 1,711,086 hectáreas para beneficio de 103.084 familias, pero la gran propiedad, así como su concentración, se han incrementado.

De lo anterior se colige que en Colombia no ha existido de manera permanente, voluntad política real para realizar programas de reforma agraria y, en consecuencia, la redistribución de la propiedad no se ha producido en la magnitud requerida para resolver el problema agrario.

Los limitados resultados obtenidos en estos 40 años han estado condicionados a los escasos recursos presupuestales asignados, a las restricciones y limitaciones legales para adelantar los procedimientos de adquisición y expropiación de predios, a la falta de voluntad política en la mayor parte del proceso de reforma y a dificultades operativas en otros casos.

PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA

La ausencia de una política agraria de largo plazo, que supere los aspectos coyunturales, la poca y débil participación de la comunidad rural y la falta de articulación institucional son algunos de los fac-

tores que han incidido para que las acciones orientadas hacia lo rural no hayan tenido un impacto significativo en la reducción de los índices de pobreza, ampliándose aun más la brecha campo-ciudad. Un estudio de la Misión Rural afirma que 8.1 millones de habitantes rurales, que representan 68.9% de dicha población, están por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 4.4 millones se ubican en la indigencia.

La problemática sobre la tenencia de la tierra aún subsiste y se manifiesta en la demanda de 495.600 familias que buscan el acceso a la propiedad de cerca de 8.9 millones de hectáreas (sin considerar la demanda de los minifundistas), de las cuales 3.6 millones deberán ser reformadas mediante su intervención y redistribución. Por otra parte, 1.0 millones de hectáreas corresponden a la expectativa de procesos de extinción del derecho de dominio con base en la Ley 333 de 1996 y, sobre las restantes 5.3 millones de hectáreas, se adelantará la formalización de la propiedad, para incorporarlas efectivamente a la actividad económica. En cuanto a la atención de las comunidades indígenas, aún se requiere la adquisición de 150.000 hectáreas y la titulación de 700.000 hectáreas baldías. Esta situación deberá resolverse en el plazo de 9 años fijados por la Ley 160 de 1994.

De acuerdo con la magnitud de la problemática de la cuestión agraria que debe resolver el proceso reformista y, teniendo en cuenta su temporalidad, deberán intensificarse las actividades y los resultados de este programa, teniendo en cuenta, adicionalmente, que su efectividad contribuye al

proceso de paz en el área rural. En esta perspectiva se proyectó para el cuatrienio 1999-2002 atender los requerimientos de 143.000 familias demandantes de tierras, las cuales tendrían acceso a la propiedad de 4.2 millones de hectáreas aproximadamente, de las cuales 19% (783.000 hectáreas) corresponde a áreas reformadas.

La experiencia hasta el primer año del tercer milenio con el procedimiento de negociación voluntaria o mercado de tierras, sugiere que, tal como está concebido, no es el mecanismo más apropiado para resolver el acceso a la propiedad previsto en la Constitución, teniendo en cuenta, entre otras razones, que los esquemas de oferta y demanda llevan implícito que el precio de la tierra es directamente proporcional a la concentración de la propiedad, con incrementos artificiales, debido a los avalúos comerciales que son presentados directamente por los propietarios, en un mercado segmentado, fraccionado, donde no hay competencia perfecta y en el que la mayor oferta viene dada por los medianos propietarios, generalmente afectados por la apertura económica y la crisis social del sector.

Dentro de las inconveniencias señaladas a este procedimiento, figuran las siguientes:

1. Da lugar a una elevada oferta de venta de predios, por las más variadas razones, para



una también alta demanda de tierras por parte de los campesinos de escasos recursos con mínimas posibilidades de negociación por escasez de recursos presupuestales, con lo cual se presenta un incremento en los precios y la creación de presiones políticas indebidas para la realización de las negociaciones, por parte de todos los actores del proceso.

2. Problemas procedimentales de la ley y reglamentaciones inadecuadas, en cuanto a los avalúos comerciales presentados y pagados por los propietarios de los inmuebles, por cuanto éstos hacen de juez y parte dentro de los procesos de negociación.
3. Imposibilidad de acceso al crédito complementario al subsidio de tierras por parte de los beneficiarios, lo cual ha impedido la recuperación por parte del Incora del porcentaje del precio a cargo de los campesinos. Por otra parte, esos créditos se otorgan en condiciones financieras del mercado, sin tener en cuenta la situación socioeconómica de los campesinos aspirantes, lo que los lleva a convertirse en deudores morosos, expuestos a la pérdida judicial de las tierras adquiridas.



beneficiarios, lo cual ha impedido la recuperación por parte del Incora del porcentaje del precio a cargo de los campesinos. Por otra parte, esos créditos se otorgan en condiciones financieras del mercado, sin tener en cuenta la situación socioeconómica de los campesinos aspirantes, lo que los lleva a convertirse en deudores morosos, expuestos a la pérdida judicial de las tierras adquiridas.

ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR CAUSA DE LA VIOLENCIA

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El desplazamiento por causa de la violencia en Colombia es un fenómeno de vieja data. Gran parte de las migraciones del campo a las ciudades, que se presentaron a finales de la década de 1940 y mediados de la de 1960, se debió a la violencia política y la guerra civil afrontada por el país en esos períodos.

En la actualidad, y desde la década de 1980, el fenómeno del desplazamiento es el resultado de la conjunción de varias causas, inmediatas unas, de carácter estructural otras, como las generadas por los diferentes actores armados en la violenta disputa territorial, la economía del narcotráfico y la crisis causada al sector rural por la apertura económica indiscriminada, fenómenos que afectaron especialmente a un gran número de campesinos sin tierra y minifundistas, así como asalariados rurales, con altos niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Además de la expulsión violenta de sus tierras, del desarraigo y pérdida de sus bienes, la población campesina ha debido padecer las más graves violaciones a los derechos huma-



nos, especialmente el sector más vulnerable, representado por las mujeres cabeza de familia y los menores de edad, lo que ha llamado la atención de la sociedad nacional e internacional.

Teniendo en cuenta la dimensión del problema de desplazamiento de la población rural a comienzos de la década de 1990, con ocasión de la discusión de una nueva ley de reforma agraria, se incluyó en el texto de lo que posteriormente sería la Ley 160 de 1994, que el Incora adelantaría programas de negociación directa de tierras para beneficiar a la población campesina desplazada por causa de la violencia. La ley se desarrolló posteriormente con la expedición por la Junta Directiva del Incora del Acuerdo 18 del 17 de octubre de 1995, por el cual se estableció el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan la condición de desplazado forzoso por causa de la violencia, y del Acuerdo 06 del 14 de agosto de 1996, que modificó parcialmente el anterior, en lo relativo a criterios y factores de selección de los beneficiarios y la conformación del Comité de Desplazados.

Así mismo, se establece por el Gobierno una política de atención a la población desplazada, consignada en el Documento Conpes 2804 del 13 de septiembre de 1995, donde se señalaron los lineamientos fundamentales para atender el fenómeno mediante el diseño del primer Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia en Colom-

bia, provisto de un esquema institucional que garantizaría su desarrollo y en busca de un marco jurídico que le diera vía a sus políticas y líneas de acción. Se definieron como objetivos la atención de la población ya desplazada y la neutralización de las dinámicas generadoras del fenómeno, a través de cuatro estrategias: Prevención, atención inmediata, consolidación y estabilización, y comunicación e investigación; este último aspecto se desarrolló en el documento Conpes 2804 de 1995.



cuales habían sido despojados en aquel departamento, sino la protección de su vida y sus derechos fundamentales, así como el resarcimiento de los perjuicios que se les había causado.

Más adelante se expidió el Decreto 2217 del 5 de diciembre de 1996, por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales, el cual se adelanta con arreglo al procedimiento contemplado en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se financia con recursos ordinarios del presupuesto asignado al Incora.

La primera atención dada por el Incora a una comunidad rural desplazada por la violencia se produjo a comienzos de 1996, cuando un grupo de 135 familias desplazadas de la Hacienda Bellacruz, localizada al sur del departamento del Cesar, se tomó pacíficamente las instalaciones de las oficinas centrales y demandó tanto de la entidad como de otros organismos oficiales, no sólo una solución a sus necesidades de tierras, de las

En aquella oportunidad, para acordar conjuntamente con la comunidad la solución integral de sus necesidades, el Incora convocó, además de la presencia de organismos gubernamentales, la participación de los organismos de control, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Asociación Minga, la Conferencia Episcopal, la ANUC-UR, ONG de derechos humanos nacionales e internacionales, estudiantes e investigadores. Además, el Instituto coordinó las actividades de ayuda humanitaria, sicosocial, brigadas de salud, actividades de recreación y eventos de capacitación.

Una vez suscrito el acuerdo interinstitucional, el 6 de junio de 1996, el Incora apoyó y asesoró a los campesinos interesados en la reubicación rural, mediante la constitución de comisiones conjuntas de representantes de los desplazados y funcionarios del Instituto dirigidas a evaluar las condiciones técnicas, de rentabilidad y conveniencia de adquisición de varios predios localizados en los departamentos de Cundinamarca, Cesar, Magdalena, Huila, Valle del Cauca y Tolima; al mismo tiempo se impartió la capacitación necesaria a los aspirantes a la dotación de tierras, a fin de prepararlos en la elaboración de los proyectos productivos y en el manejo empresarial de las tierras. Finalmente, les fueron adjudicados por la entidad los

predios denominados La Miel, Los Cábmulos y La Cochinilla, los dos primeros localizados en el departamento del Tolima y el tercero en Norte de Santander, con una extensión de 606, 153.6 y 500.5 has. respectivamente, y capacidad para reubicar con carácter definitivo 80, 14 y 18 familias, ascendiendo la inversión por parte del Instituto a \$4.944.2 millones.

Dentro de los documentos y normas legales y reglamentarias expedidas por el Gobierno para apoyar integralmente a la población desplazada, y cuya aplicación concierne en parte al Incora, se hallan los siguientes:

- El documento CONPES 2924 de 1997, donde se definieron los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, tendiente a atender de manera integral tal población en el marco del retorno voluntario, eventualmente el reasentamiento, neutralizar los procesos de violencia y mitigar sus efectos, e integrar los esfuerzos públicos y privados para garantizar un manejo oportuno y eficiente de los recursos para prevenir y atender el desplazamiento. El sistema contempló la estrategia de prevención, la de atención inmediata y la de estabilización socioeconómica al facilitar a los desplazados el acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria.

La Ley 387 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; entre ellas: La atención, protección, consolidación y estabilización socio-

económica de los desplazados internos por la violencia, señalándole al Incora la obligatoriedad de adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en zonas de expulsión y recepción de la población afectada por el desplazamiento; llevar un registro de los predios abandonados e informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de sus títulos de propiedad contra la voluntad de sus titulares; dar prioridad a los desplazados para asentarlos en las zonas de reserva campesina o en los predios objeto de acción de extinción del dominio mediante sentencia administrativa o judicial; y establecer un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

- El Decreto 182 del 28 de enero de 1998, reglamentario de la Ley 333 del 96, que hace extensivo a los campesinos desplazados, en los procesos de adjudicación de tierras, de las formas de pago, precio e intereses más favorables, previstos para la redistribución de las tierras afectadas por la extinción judicial del dominio.

El Decreto 173 del 26 de enero de 1998, por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que atribuye al Incora, dentro de las estrategias del Plan de Acción, responsabilidad de su diseño y ejecución así:

Dentro de la estrategia de prevención: Acciones de política tendientes a propiciar una cultura preventiva del desplazamiento a través de los programas sociales que ejecuta, con el propósito de lograr un desarrollo integral sostenible, y acciones de investigación y estudios que posibiliten identificar diferencialmente los niveles de vulnerabilidad de la población, teniendo en cuenta las condiciones de género, edad, grupo social y étnico, para garantizar mayor efectividad en las acciones de prevención y atención.

En la estrategia de atención humanitaria de emergencia: Acciones para la protección y defensa de los bienes patrimoniales de los desplazados, y para la participación y organización comunitaria en los procesos de reubicación o retorno voluntario.

Y en la estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica: Acciones para el Acceso al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino mediante la adjudicación y titulación de tierras, y organización y capacitación campesina e indígena.

De otra parte, el Departamento Nacional de Planeación impulsó diversos Documentos Conpes encaminados a mejorar los mecanismos e instrumentos tendientes a la prevención, protección, atención huma-



nitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada, así como a disponer los recursos presupuestales de las entidades que conforman el Sistema de atención integral de la población desplazada por la violencia, entre los que se encuentran el 3057 del 10 de noviembre de 1999 (Plan de Acción para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado) y el 3115 del 25 de mayo de 2001 (Distribución Presupuestal Sectorial para el Cumplimiento del Conpes 3057).

LOGROS

La acción desarrollada por el Incora desde la expedición de la Ley 160 de 1994 a favor de la población campesina desplazada por la violencia, se enmarca en los lineamientos trazados en las políticas sociales y de paz gubernamentales, así como



en los planes de acción para la atención de los desplazados formulados por las entidades encargadas desde entonces para la coordinación y orientación del programa. Las actividades se han desarrollado dentro de los propósitos misionales de la reforma agraria, garantizando el acceso a la tierra y a mejores condiciones productivas y de bienestar social a las familias desplazadas seleccionadas, en espe-

cial a las mujeres campesinas cabeza de familia y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia. La labor ejecutada por el Incora durante el período 1996–2000 se refleja en la adquisición y adjudicación de 60 predios rurales con una superficie de 20.765.5 hectáreas negociadas con valor de \$29.791.4 millones, los cuales permitieron garantizarles el acceso a la propiedad de la tierra a 1.526 familias (174 de ellas, es decir 11.4% del total, corresponde a mujeres cabeza de hogar), las que recibieron Unidades Agrícolas Familiares con una superficie promedio de 13.6 has. y un valor de \$19.5 millones.

No obstante el gran esfuerzo institucional, la cobertura de atención en materia de adquisición y adjudicación de tierras no ha sido la deseada, debido a las limitaciones presupuestales, ya que para finales del año 2000 se habían inscrito cerca de 4.700 familias desplazadas en el registro de demanda del subsidio de tierras que otorga el Instituto.

A partir de 1999 el Incora ha coordinado y promovido el apoyo a las familias establecidas como adjudicatarias en las fincas adquiridas, mediante inversiones en vivienda, capacitación y seguridad alimentaria. En efecto y mediante la acción del Incora, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario y la Red de Solidaridad Social se desarrollaron 23 proyectos de seguridad



alimentaria en beneficio de 1.359 familias por valor de \$239.3 millones. Para vivienda se han aprobado 16 solicitudes de subsidio, por valor de \$1.581.1 millones, lo que permitió atender 516 familias. Con relación a la capacitación mediante transferencia de metodologías de Desarrollo Empresarial Participativo-DEP, se beneficiaron 400 familias.

El Incora propició el retorno de las comunidades afrocolombianas de la cuenca del río Cacarica, para las cuales se constituyó un Consejo Comunitario Mayor integrado por 23 comunidades, representadas por 710 familias que agrupan una población de 3.840 personas a quienes se les tituló, mediante la Resolución 841 del 26 de abril de 1999, de manera colectiva 103.024 ha. en tierras baldías ubicadas en el municipio de Riosucio, departamento del Chocó.

IMPACTO

A pesar de los esfuerzos institucionales en materia de adquisición y adjudicación de tierras, se ha dificultado alcanzar los niveles deseados de consolidación económica y social de las familias adjudicatarias, entre otras razones por las siguientes:

- Los sucesivos recortes y aplazamientos de las asignaciones presupuestales con ocasión de la restricción del gasto público.

- Falta de operatividad de las instancias de planificación, coordinación y concertación contempladas en la Ley 160 de 1994.
- Altas tasas de interés para los créditos de tierras y producción, que no permiten generar la rentabilidad requerida para soportar la carga financiera.
- Aplicación de criterios económicos y financieros, que priman sobre los aspectos sociales que orientan cualquier proceso de competencia del Incora.
- Negativa de las autoridades locales y regionales para aceptar la reubicación de la población desplazada en sus territorios, haciendo más complicados los procesos de compra de predios.
- Complejidad para la verificación de la condición de desplazado y de beneficiario del Incora.
- Alta movilidad de la población desplazada, generada básicamente por problemas de seguridad, heterogeneidad cultural y origen del desplazamiento.
- Debilidad de un sistema de información único, lo cual no permite una adecuada planeación y asignación de recursos y por tanto un seguimiento de la evolución del fenómeno y de la atención al mismo.



PERSPECTIVAS

El Incora y otras entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia impulsaron la expedición del Decreto 2007 del 24 de septiembre de 2001, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen, o de su reasentamiento en otro lugar, y la adopción de medidas tendientes a prevenir el fenómeno del desplazamiento, con el cual se aspira a desarrollar las siguientes actividades, o a enfrentar la solución de los problemas que se presentan, según el caso:

- Mediante una declaratoria de la inminencia de riesgo o de desplazamiento en una zona, limitar la enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales.
- Adoptar procedimientos y programas especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en los cuales los propietarios de los inmuebles ubicados dentro de las zonas rurales declaradas como de riesgo inminente, o de desplazamiento forzado por la violencia, que deseen transferir el derecho de dominio sobre los mismos, antes de que cesen los efectos de esta medida, deberán obtener autorización para enajenar el inmueble o podrán transferirlo al Incora.

- Ofrecer estabilización socioeconómica de carácter transitorio, para garantizar la atención oportuna de la población desplazada que manifieste interés en continuar desarrollando labores agropecuarias, mediante los siguientes programas:

Predios de paso

El Incora adquirirá predios, o destinará los recibidos en forma definitiva o con carácter provisional, como consecuencia de los procesos de extinción del dominio de que trata la Ley 333 de 1996, localizados especialmente en municipios receptores de población desplazada por causa de la violencia, para asignarlos provisionalmente a familias desplazadas que se obliguen a desarrollar una actividad productiva inmediata y en forma asociativa, mediante explotaciones agropecuarias de carácter transitorio y por un término máximo de tres años, mientras se evalúan las posibilidades de retorno a su lugar de origen, o de reasentamiento definitivo en otro lugar. En estos predios se adelantarán adicionalmente programas de asistencia humanitaria, organización y convivencia social.

Permutas

Cuando los desplazados opten por la reubicación rural, el Incora recibirá los inmuebles abandonados por causa de la violencia, aplicando su valor al pago total o parcial de la Unidad Agrícola Familiar que se les adjudiquen.



Acumulación de tiempo para titulación de baldíos

En el evento de retorno de un desplazado a un terreno baldío ubicado en zona de desplazamiento, se acumulará de manera automática el tiempo de desplazamiento, debidamente reconocido por la autoridad competente, con el tiempo real de ocupación y explotación del terreno. Cuando el desplazado no pueda retornar a un terreno baldío ubicado en zona declarada como de desplazamiento, o de riesgo inminente, y acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para su titulación, tendrá prelación en los programas de dotación de tierras que adelante el Incora en beneficio de la población desplazada por causa de la violencia.

Dado que el restablecimiento, entendido como la reposición de lo perdido por la población desplazada, difícilmente se alcanza en el período determinado para la atención humanitaria (tres meses prorrogables a seis), e igualmente, como en la práctica se ha observado que las personas en tal lapso de tiempo no replantean su proyecto de vida, la etapa de atención transitoria en predios de paso permitirá:

- Evitar la pérdida de identidad de las personas desplazadas, puesto que se mantendría alguna unidad familiar y social, previniendo los traumas que produce una ruptura total del medio en el que han vivido.

Permitir a las víctimas desarrollar una actividad productiva inmediata, que les genere recursos para su subsistencia.

Facilitar la adopción de medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, asegurarle su protección y las condiciones necesarias para su subsistencia y adaptación a la nueva situación.

Diseñar y adoptar medidas psicosociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad para una población específica.

Elaborar diagnósticos tanto de las causas y agentes que generaron el desplazamiento como de las comunidades víctimas y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que origine el fenómeno.

Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país se realice evitando su segregación o estigmatización social.

Atender de manera diferencial y preferencial a las mujeres cabeza de familia, viudas o no, a las gestantes y lactantes, a la población infantil (huérfanos o no) y a los ancianos.

Adoptar las medidas necesarias y las orientaciones pertinentes que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen, o su reubicación

en nuevas zonas de asentamiento rural o urbano.

Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento, en correspondencia con sus usos y costumbres, propiciando el retorno a sus territorios.

No obstante el contenido del Decreto 2007 del 2001, no se da respuesta a algunas expectativas de atención solicitadas por la población desplazada en materia de tierras, las cuales pueden resumirse así:

Efectiva reforma agraria integral; subsidio de 100% del valor de los predios adjudicados; créditos con condiciones especiales y sin restricción por deudas contraídas para adquirir y/o explotar predios que debieron abandonarse como consecuencia del desplazamiento; restablecimiento de la totalidad de los bienes rurales abandonados (tierras, mejoras, cosechas, semovientes, herramientas, maquinaria y vivienda con sus muebles y enseres); acompañamiento y asesoría permanente, con profesionales pagados por el Estado, para garantizar el éxito del proyecto productivo a desarrollar, el que debe permitir soluciones duraderas, tanto en el proceso de retorno como en el de reubicación; agilización de la constitución de los resguardos indígenas solicitados por tales comunidades, así como del saneamiento definitivo de los ya constituidos; agilización en la titulación de los baldíos solicitados por las comunidades afrocolombianas y, finalmente, para posibilitar estas solicitudes, asignar al Incora los recursos presupuestales necesarios.

Titulación de baldíos

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Antes de la expedición de la Ley 135 de 1961, la competencia para la titulación de terrenos baldíos en Colombia correspondía al Ministerio de Agricultura, aunque en épocas anteriores estuvo atribuida o delegada en las entidades territoriales u otras del orden nacional, como la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.



I N C O R P O R A

Con la Ley 135 de 1961, se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se le atribuyeron las funciones de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad de la Nación, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas; adicionalmente le ha correspondido al Incora adelantar la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados. La titulación de los baldíos ha representado también la incorporación de nuevas áreas a la producción agropecuaria, integrándolas mas activamente al mercado nacional, la obtención de recursos fiscales para los municipios, la consecución de recursos crediticios por parte de los adjudicatarios y el bienestar general de la población rural.

Actualmente el programa de la titulación de baldíos está regulado por la Ley 160 de 1994, los decretos reglamentarios 2664 de 1994 y 0982 de 1996, y en particular el Acuerdo de Junta Directiva No. 014 de 1995, el cual establece las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en Unidades Agrícolas Familiares y las resoluciones 017 de 1995 y 041 de 1996, que fijan el tamaño de la unidad agrícola familiar adjudicable en todo el país.

LOGROS

A continuación se muestra un cuadro estadístico que refleja los resultados de la titulación de terrenos baldíos en Colombia, a partir de 1961, cuando dicha actividad pasó a ser realizada por el Incora.

AÑOS	BENEFICIARIOS	ÁREA (HA.)
Hasta 1960	65.941	5'233.234
De 1961 a 1970	116.042	3'875.508
De 1971 a 1980	109.351	2'930.933
De 1981 a 1990	118.154	3'734.438
De 1991 a 2000	65.001	2'749.091
Total	474.489	18'523.204

FUENTE: Datos tomados del resumen de titulación de baldíos por municipios y rangos de años de la Oficina de Planeación e Informática del Incora.

Los resultados anteriores muestran el decidido propósito del Estado colombiano de presentar soluciones de tierras a un vasto sector de la población, representada por los colonos y otros ocupantes de terrenos nacionales, beneficiándolos con la transferencia de la propiedad de los que venían ocupando e incorporándolos activamente al desarrollo nacional y regional.

Los adjudicatarios de baldíos también han sido beneficiarios de los programas complementarios del Incora, como el crédito supervisado, la asistencia técnica, la capacitación, la afiliación de cooperativas de reforma agraria, entre otras.

IMPACTO

El proceso de colonización hacia las regiones marginales, especialmente zonas ribereñas y selváticas constituidas básicamente por tierras baldías,

ha contribuido al proceso general de desarrollo del país, pero igualmente ha originado una serie de conflictos de tipo social, económico y ecológico, ya que la explotación de esos territorios ha implicado la tala de grandes extensiones de bosques, con las naturales consecuencias que ello implica para el medio ambiente y los recursos naturales.



Sin duda, se han obtenido beneficios, como la incorporación a la economía nacional de grandes áreas en explotación agrícola y pecuaria, pero igualmente se ha generado un deterioro de los recursos naturales renovables, especialmente en cuanto al agua, flora y fauna, por la transformación de los bosques en praderas.

Podría decirse en general, que ha sido limitada la presencia del Estado en esas regiones para crear los medios, la infraestructura y servicios de apoyo que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de los colonos, ya que en muchos casos las limitadas actividades e inversiones apenas le han permitido al colono adelantar una producción de mera subsistencia, restringida además por la fragilidad del ecosistema, en el cual actúa el campesino.

PERSPECTIVAS

Con el propósito de evitar la ocupación de zonas estratégicas para el mantenimiento y equilibrio del

ecosistema, frente a las cuales posteriormente se produzcan presiones para la legalización de las tierras, el Incora está adelantando una estrategia que

racionalice la atención de la demanda de titulación de baldíos, para la cual se harían los ajustes legales y reglamentarios pertinentes, buscando el saneamiento de la tenencia en aquellas regiones que no representan un peligro para los recursos naturales y desechando las zonas

donde los asentamientos no sean sostenibles. Se trata de frenar la ampliación de la frontera agrícola, delimitar las áreas de probable expansión, mediante nuevas exigencias y reglas legales que deberán implementarse.

Para la implantación de este programa, el Incora combinará esfuerzos, tareas y responsabilidades con otras entidades y organismos de diverso orden, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los municipios, los departamentos, las diferentes entidades del sector agropecuario, empresas privadas, el gobierno nacional e incluso organismos internacionales; para tal fin se tendrán en cuenta las experiencias logradas recientemente en los convenios celebrados con la Organización de Estados Iberoamericanos (O. E. I), el Planete, el IGAC, el Ministerio de Desarrollo, el Fondo de Inversión para la Paz (FIP), para adelantar la titulación masiva en zonas con alta incidencia en el orden público, en los departamentos de Bolívar, Caquetá, Meta y Putumayo, entre otras regiones del país.

Acciones frente a la propiedad de la tierra

EXTINCIÓN DEL DOMINIO ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La figura jurídica de la extinción del derecho de dominio sobre los predios rurales fue establecida por la Ley 200 de 1936 (art. 6o.) y mantenida en las leyes 135 de 1961 (Capítulo VII), 1a. de 1968, 4a. de 1973, 30 de 1988 y 160 de 1994 (Capítulo XI) y su Decreto Reglamentario 2665 de 1994. Tiene su fundamento en la Constitución Política, que asigna a la propiedad el cumplimiento de una "función social", al igual que una "función ecológica", de conformidad con la Carta de 1991 (art. 58).



I N C O R P O R A

La Ley 135 de 1961, le asignó al Incora la función de adelantar los procedimientos y expedir las resoluciones sobre extinción del dominio, competencia que aún mantiene la entidad con fundamento en la Ley 160 de 1994.

Inicialmente, en vigencia de las leyes 200 de 1936 y 135 de 1961, la declaratoria administrativa de extinción del dominio privado, en favor de la Nación, se aplicó a los predios rurales respecto de los cuales sus propietarios dejaron de poseerlos materialmente y explotarlos durante un lapso de 10 años continuos (Ley 200 de 1936). A partir de la Ley 4a. de 1973 ese término se estableció en 3 años. También hay lugar a declarar la extinción del dominio cuando, a pesar de encontrarse explotados, quienes los aprovechan económicamente son terceras personas que no reconocen dominio en cabeza de otra, porque la explotación la adelantan por su cuenta y riesgo y no como dependientes o mandatarios del dueño de las tierras.

La Ley 160 de 1994, además de la causal ya mencionada, amplió los motivos para decretar la extinción del dominio, teniendo en cuenta el incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, en los casos en que los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando infrinjan las

normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.

También ligada a la función social de la propiedad, se contempló por la citada ley como causal de extinción del dominio, la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos, pero posteriormente la Ley 333 de 1996, que regula lo referente al "enriquecimiento ilícito", previó esta circunstancia para promover la correspondiente acción judicial de extinción del dominio, en desarrollo del artículo 34 de la Constitución Política.

LOGROS

En materia de realizaciones del Programa de Extinción del Dominio, se pueden considerar tres períodos desde la creación del Incora hasta la fecha, que se discriminan teniendo en cuenta las diferentes leyes expedidas y que han regulado en forma distinta dicha figura, así:

PERÍODO	Nº PREDIOS	HECTÁREAS
Primero: Leyes 135/61 y 1a./68 (10 años de in explotación de tierras)	239	3'400.000
Segundo: Leyes 4a./73 y 30/88 (3 años de in explotación de tierras)	665	1'165.000
Tercero: Ley 160/94 (causales: in explotación de tierras y violación de normas sobre recursos naturales)	68	157.000
Total	972	4'722.000

FUENTE: Predios ingresados. Informes de seguimiento. Oficina de Planeación e Informática Incora.

La superficie en hectáreas revertidas al dominio del Estado, en cumplimiento del Programa de Extinción del Dominio a cargo del Incora, ha ido decreciendo progresivamente a lo largo de estos cuarenta años de ejecución de la reforma, por las razones siguientes:



- ☛ Inicialmente se intervino la gran propiedad (predios en promedio con extensión superior a 14.000 has). Como se puede apreciar durante el primer período (aproximadamente 7 años), se obtuvo el mayor ingreso de tierras con un número relativamente bajo de predios (239 por 3'400.000 has.). Se destaca el año 1968 en el cual se declaró la extinción del dominio sobre 36 predios por 1'035.000 has.
- ☛ Ya en vigencia de las leyes 4a. de 1973 y 30 de 1988, a pesar de que el lapso de inexploración de las tierras se redujo a sólo 3 años, fueron intervenidos predios de menor extensión (mediana propiedad), en muchos de los cuales existía ocupación y conflicto social. Como se deduce de las cifras del segundo período (aproximadamente 15 años). Si bien el número de predios afectados fue muy superior al del primer período (665 predios), las hectáreas ingresadas sólo equivalen a una tercera parte de las extinguidas en el primer período (1'165.000 ha. frente a 3'400.000 has.).
- ☛ A partir de la Ley 4a. de 1973 y en cumplimiento de las leyes 35 de 1982 (que implantó el Plan

Nacional de Rehabilitación) y 30 de 1988, se dio prioridad y fueron incrementados a nivel nacional los programas de adquisición y dotación de tierras de propiedad privada.

Finalmente, en el lapso de vigencia de la ley 160 de 1994, que es el tercer período considerado, los resultados son exigüos (68 predios por 157.000 ha.), debido principalmente a las reestructuraciones que ha sufrido el Incora, las cuales implicaron una sensible reducción tanto de los recursos financieros como del personal de la entidad.

IMPACTO

Dentro de los beneficios directos e indirectos que se obtienen con el desarrollo del programa de extinción del dominio, se pueden señalar los siguientes:

- ☛ Es un medio para obtener el ingreso de tierras a un costo sensiblemente bajo, porque no hay contraprestación económica a cargo del Estado, las cuales se destinan a los programas de redistribución en favor de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria.
- ☛ Se incentiva la explotación económica y la utilización social de los predios rurales incultos o deficientemente aprovechados, aptos para la agricultura y la ganadería, ante el temor de ser intervenidas por el Incora.

- Se aumenta la producción agropecuaria, forestal, el impacto socioeconómico, el empleo.
- Se brinda apoyo a las políticas sobre conservación del medio ambiente y de defensa de los recursos naturales renovables.

En esta forma se satisfacen las exigencias constitucionales sobre el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Esta actividad encomendada por la legislación agraria al Incora, tiene por objeto establecer si un determinado bien inmueble, ya sea urbano o rural, salió del patrimonio del Estado por cualquiera de los medios señalados en la ley o, por el contrario, conserva su condición de baldío, es decir, sigue siendo de propiedad nacional.

Inicialmente, con fundamento en la Ley 135 de 1961 y su decreto reglamentario 1265 de 1977, teniendo como base las presunciones legales establecidas en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936 para acreditar propiedad privada, el Instituto adelantó esta clase de procedimiento, con los siguientes fines específicos:

1. Identificar con la mayor exactitud posible las tierras pertenecientes al Estado,

2. Facilitar el saneamiento de la titulación privada; y
3. Cooperar en la formación de los catastros fiscales.

Actualmente, en vigencia de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2663 del mismo año, el procedimiento de Clarificación de la Propiedad que adelanta el Incora tiene los siguientes fines:

- Identificar las tierras que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la propiedad privada, y
- Establecer la vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas, teniendo en cuenta además, las normas especiales que los rigen.

Prueba de la propiedad

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, para acreditar propiedad privada sobre una determinada extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos inscritos en registro, otorgados entre particulares, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Este último medio de prueba no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

LOGROS

MODALIDAD	Nº PREDIOS	HECTÁREAS
Declaratoria de terreno baldío Recuperación.	307	439.377
Declaratoria de propiedad privada.	240	469.225
Total	547	908.602

FUENTE: Predios ingresados. Informes de seguimiento. Oficina de Planeación e Informática Incora.

DELIMITACIÓN DE LAS TIERRAS NACIONALES ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Las principales disposiciones dictadas hasta ahora sobre regulación del procedimiento de deslinde o delimitación de las tierras de propiedad nacional son: El Decreto 040 de 1905, Ley 6a. de 1905, los Decretos 2095 de 1961 y 2031 de 1988 (ya derogados); la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2663 del mismo año, actualmente vigentes; los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, y las leyes 21 de 1991 y 70 de 1993.

Este procedimiento se aplica con el fin de delimitar las tierras de propiedad de la Nación frente a las de los particulares, quienes por lo general las ocupan y aprovechan con la pretensión de apropiarse de esos bienes. Por tal razón, una vez culminados los trámites de deslinde y siendo favorable la

decisión al Estado, es necesario adelantar los de recuperación de esos terrenos.

Los bienes de propiedad nacional objeto del procedimiento de delimitación o deslinde son, entre otros, los siguientes:

- Los bienes de uso público, como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales.

- Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas por particulares con título legítimo.

- Las costas desiertas de la República no pertenecientes a particulares.



- Las islas marítimas que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares en virtud de un título legítimo traslativo de dominio.

- Las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas.

- Los lagos, ciénagas, lagunas y pantanos de propiedad nacional.

- Las tierras recuperadas o desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio

no corresponda por accesión u otro título a particulares.

- Las sabanas y playones comunales.

- Los bosques nacionales.

El procedimiento de deslinde también se adelantará respecto de las tierras de los resguardos indígenas constituidos por el Incora, así como de las adjudicadas a las comunidades negras, con el fin de asegurar la protección de aquellos bienes y los derechos que sobre los mismos tengan las respectivas comunidades.

DESLINDE DE TIERRAS
AÑOS 1961-2001

No. DE PREDIOS	
29	53.143 has. - 5.757 m ²

FUENTE: Información reportada por las Regionales a la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del Incora.

IMPACTO

Con el desarrollo de este programa se busca:

- La defensa y protección del patrimonio estatal y se garantiza su uso y aprovechamiento conforme a la naturaleza de cada bien, según esté reglamentado en la ley.
- La protección de las tierras y derechos de las comunidades indígenas y negras.

PERSPECTIVAS

PROYECCIÓN QUINQUENAL
2002-2006

		APROX.
Extinción	257	514'000.000
Clarificación	101	202'000.000
Deslinde	102	204'000.000
Total	460	920'000.000

La proyección anterior se hace de acuerdo con el volumen de expedientes que se tramitan actualmente a nivel regional, cuyas diferentes etapas procesales, a excepción de la decisión de fondo en la extinción del dominio, corresponde surtir a dichas dependencias, conforme a la delegación de funciones contenida en la Resolución 2720 de 1997.

La ejecución de estas actividades requiere de un respaldo presupuestal que permita su normal desarrollo, contando además con el elemento humano para ello.

Así mismo se precisa que la gestión que realice cada dependencia se verá incrementada anualmente, de acuerdo con la verificación que se efectúe sobre aquellos terrenos en los cuales se denuncie la configuración de alguna de las causales previstas en las normas de reforma agraria vigentes y que impliquen la intervención del Instituto por medio de cualquiera de estos procedimientos.

Zonas de reserva campesina

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

No puede hablarse de las Zonas de Reserva Campesina sin hacer referencia a la compleja problemática que les dio origen. Según Alfredo Molano, en Colombia la tenencia de la tierra ha estado ligada a la violencia; los dos temas van de la mano recorriendo toda nuestra historia y todo nuestro territorio. Vale la pena recordar las luchas de los indígenas del Tolima, los del Gran Cumbal en Nariño, los del Cauca liderados por Quintín Lame, por la defensa de sus territorios ancestrales; las adelantadas por los campesinos del Sumapaz atropellados por los señores de la hacienda; las de los jornaleros de la United Fruit Company en la defensa de sus derechos laborales, conflictos que se explican por el predominio de formas atrasadas de explotación de la tierra y de sometimiento de los campesinos, en una sociedad excluyente y concentradora de la propiedad rural y la riqueza.



I N C O R P O R A

La violencia de mediados del siglo XX expulsó del interior de la frontera agrícola a gran parte de los arrendatarios, aparceros y minifundistas, lo que produjo un incremento de la gran propiedad.

A principios de la década de 1990, el investigador social Alejandro Reyes afirmaba que las actuales zonas de conflicto armado coinciden en forma aproximada con las áreas que se han colonizado en las últimas décadas, sobre todo en las regiones ganaderas. Por la misma época, un estudio publicado en el diario El Tiempo mostraba cómo las áreas de minifundio no habían sido influenciadas por los movimientos insurgentes. Esta relación entre conflicto social armado y la inequitativa distribución de la tierra en Colombia fue reconocida recientemente por el Parlamento Europeo.

Contra esas formas de exclusión de una inmensa población campesina de los beneficios del desarrollo y del acceso a la tierra, y su expulsión de la frontera agrícola hacia la periferia agreste e inhóspita, reaccionó la Ley 160 de 1994, acordando la creación de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, que superan el concepto simple de asignación de tierras y constituyen formas organizativas en defensa del territorio, es decir, espacios de protección e impulso de la economía campesina.

Darío Fajardo considera como antecedente de las Zonas de Reserva Campesina los diversos mo-

dos de organización de los campesinos en su lucha por la tierra, lo mismo que los mecanismos para defenderla, conservarla y trabajarla y señala que una propuesta inicial con ese mismo nombre se acordó en la región del Duda (Meta)

cuando se inició la aplicación de la Ley 30 de 1988. En efecto, los campesinos plantearon a sus interlocutores del Gobierno crear instrumentos de protección para sus parcelas, frente a la presión de los narcolatifundios que ya comenzaban a hacer presencia

en esas regiones. Los campesinos se comprometían a defender los recursos naturales a cambio de la permanencia en sus asentamientos con oferta de servicios del Estado.

Con la figura de las Zonas de Reserva Campesina ocurrió lo contrario de lo que ha pasado con otras leyes, pues esa forma de organización y defensa del territorio, de la economía campesina y de los recursos naturales viene creada desde las bases de la comunidad rural, y como se ha dicho, se inserta en la Ley 160 de 1994, con los aportes conceptuales de Alfredo Molano y Darío Fajardo, quienes habían captado su esencia por sus continuos viajes de estudio a los frentes de colonización. Las Zonas de Reserva Campesina, definidas en el capítulo XIII de aquella ley como las "áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Incora, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, y donde el Estado deberá tener en cuenta la efectivi-



dad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos", incorporan una propuesta de origen campesino, en la cual se establece un conjunto de actividades encaminadas a la estabilización y el desarrollo empresarial de las economías campesinas en las áreas de colonización. Este planteamiento fue concebido en sus orígenes y en su formulación jurídica como una estrategia productiva y ambiental, en la medida que fue motivada por el propósito de estabilizar la frontera agrícola y la preservación de ecosistemas frágiles.

Frente a las marchas campesinas del segundo semestre de 1996, el Gobierno reconoció la importancia de las Zonas de Reserva Campesina y mediante el Decreto 1777 de 1996 les concedió condiciones preferenciales en cuanto al otorgamiento de subsidios, incentivos y estímulos, con el fin de estabilizar la economía campesina. Con el Acuerdo 024 de 1996, la Junta Directiva fijó los procedimientos para constituir las y delimitarlas. Esta norma reemplazó el Acuerdo 28 del mismo año, el cual fue criticado por las organizaciones campesinas, pues consideraron que ponía límites a los contenidos de la ley para las reservas campesinas.

LOGROS

En cumplimiento de la Ley 160 de 1994 y en correspondencia con las demandas e intereses de las comunidades campesinas, la Junta Directiva del Incora ha constituido cinco Zonas de Reserva Campesina, con un área de influencia cercana a 640 mil hectáreas, superficie que concentra aproximada-

mente 64.000 habitantes rurales, cuyas características se resumen a continuación:

Zona de Reserva Campesina de El Pato Balsillas. Se adoptó por resolución No. 055 de diciembre 18 de 1997. Está ubicada en la parte noroccidental del municipio de San Vicente del Caguán. Su epicentro es la inspección de Guayabal y comprende 36 veredas, parte de las cuales se encuentra dentro del Parque Natural de Los Picachos y dentro de la Reserva Forestal de la Amazonia, con una extensión de 88.401 hectáreas y una población aproximada de 7.500 personas.

Las acciones que se han realizado en esta zona se sintetizan en la adquisición de dos predios, por un valor de \$1.230.1 millones, en beneficio de 72 familias, y la titulación de 138 predios baldíos con un área de 4.489.6 hectáreas. En el predio Abisinia se desarrolla un programa de ganadería lechera en coordinación con el Plante, la Red de Solidaridad y el Ministerio del Medio Ambiente.

Zona de Reserva Campesina del Guaviare. Constituida por resolución No. 054 de diciembre 18 de 1997. A mediados de 1996 se planteó en la región la perspectiva de establecer una reserva campesina, con base en las so-



licitudes de las comunidades de Calamar, Río Inírida, Vegas del Guayabero y Trocha Ganadera, entre otras, presentadas al Incora. El Instituto Sinchi y la gobernación del Guaviare elaboraron el diagnóstico de la zona, con el apoyo y recursos del Instituto, y éste sirvió de base para la formulación del Plan de Desarrollo Sostenible por parte de Cosinergia.

La Zona de Reserva Campesina comprende la superficie sustraída de la Reserva Forestal de la Amazonia y el Distrito de Manejo de los Recursos Naturales Renovables del Ariari-Guayabero, con una extensión de más de 460 mil hectáreas de los municipios de San José, El Retorno y Calamar, y una población de 38.600 habitantes aproximadamente.

Las acciones que se han adelantado en esta zona se resumen en la adjudicación de 42.035 hectáreas en beneficio de 758 familias y el desarrollo de 941 procesos de titulación de baldíos. Con recursos del Ministerio de Agricultura, la Cruz Roja, el Proyecto Piloto Zonas de Reserva Campesina y la cofinanciación de los municipios y la comunidad, se ha adelantado una serie de proyectos de seguridad alimentaria, mejoramiento de infraestructura vial y de salud y el fortalecimiento de la Cooperativa Coagrogua-viare, entre otros.



Zona de Reserva Campesina Sur de Bolívar.

La discusión sobre la constitución de esta zona se centra en la existencia de problemas ambientales, debido a la explotación indiscriminada de los recursos naturales, la existencia de cultivos ilícitos, altos niveles de pobreza y presencia de conflicto armado. Para colaborar en la solución de esta problemática, la Junta Directiva determinó constituirla mediante la Resolución No. 054 del 22 de junio de 1999. Su área de influencia comprende los municipios de Arenal y Morales, con una extensión de 29.110 hectáreas y una población de 3.300 habitantes.

Las acciones adelantadas comprenden la adquisición de un predio de 184.9 hectáreas, ubica-



do en el municipio de Morales. La titulación de 3.702 hectáreas de tierras baldías para 155 familias y la legalización de 246 predios urbanos. Así mismo, se adelanta un proyecto de seguridad alimentaria consistente en el desarrollo de explotaciones familiares de porcicultura, avicultura, piscicultura, producción de arroz y maíz en el municipio de Arenal y de ganadería de doble propósito en el municipio de Morales.

En la constitución de esta Zona de Reserva Campesina colaboraron diferentes entidades del Estado y ONGs, entre las cuales se destaca el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Zona de Reserva Bajo Cuembí y Comandante. Ubicada en el centro-sur del municipio de Puerto Asís, comprende cuatro veredas de las inspecciones de Bajo Cuembí y Comandante, con un área de 22.000 hectáreas y una población de 4.700 habitantes. La región fue colonizada espontáneamente por campesinos provenientes del interior del país, a raíz de la expulsión de sus lugares de origen por causa de la violencia. Estos asentamientos nuevos no contaron con el apoyo del Estado, lo que permitió, de una parte, la conformación de grupos armados, y de otra, el establecimiento de cultivos ilícitos que incrementaron la deforestación indiscriminada de los bosques y el deterioro de los suelos. Para contribuir con la solución de esta situación, mediante la Resolución No. 069 del 18 de diciembre de 2000, la Junta Directiva del Incora constituyó y delimitó esta Zona de Reserva Campesina.

Las acciones adelantadas en la zona abarcan el desarrollo de 464 procesos de titulación de baldíos en coordinación con el Fondo de Inversión para la Paz, en desarrollo de la política de pactos sociales para la erradicación de cultivos ilícitos, así como programas de seguridad alimentaria para las familias que firmaron los pactos de erradicación de narcocultivos.

Zona de Reserva Campesina de Cabrera.

Este municipio está enclavado en el Macizo de Sumapaz, región que por sus características geográficas y climáticas se ha constituido en una "frontera interior". Representa un espacio de interés por tres factores: su potencial como área de amortiguación para el Parque Natural del Sumapaz; su relevancia para el manejo de las cuencas hídricas de Bogotá y los municipios circunvecinos y el desarrollo de las organizaciones sociales de sus comunidades.



En correspondencia con estos factores y otros motivos señalados por las comunidades, la Junta Directiva mediante la Resolución No. 046 del 7 de noviembre de 2000 constituyó esta zona, que ocupa una extensión de 43.300 hectáreas y cuenta con una población de 9.300 habitantes.

Entre las actividades adelantadas en la Zona de Reserva Campesina se destacan la adquisición de un predio de 23.4 hectáreas para beneficiar a 9 familias en convenio con la gobernación de Cundinamarca, los procesos de titulación de 30 predios baldíos, la ejecución de proyectos de agricultura y ganadería sostenible en cuatro veredas y la construcción de un acueducto para la parte alta de la Zona de Reserva Campesina.

Se adelanta el análisis ambiental básico para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, que permita la construcción de una metodología que sirva de guía en las demás Zonas de Reserva Campesina.

Vale la pena resaltar que en la constitución de las Zona de Reserva Campesina ha intervenido el Proyecto Piloto para las Zonas de Reserva Campesina, creado en octubre de 1998 por el Gobierno Nacional con carácter experimental y financiación del Banco Mundial, encaminado a diseñar una metodología replicable para la or-

ganización de estas zonas. En consecuencia, el Proyecto Piloto está dedicado a la formulación, aplicación, evaluación y ajuste de la metodología, procedimientos y manuales que permitan su aplicación en la perspectiva

de establecer un programa nacional de Zona de Reserva Campesina.

El acuerdo inicial entre el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial fue la atención por parte del Proyecto Piloto, dos de las cuales habían sido establecidas antes de iniciarse el proyecto (Pato-Balsillas y Guaviare) y la tercera (Cabrera) definida en el desarrollo del mismo.

Hasta el momento, el Proyecto Piloto ha elaborado y ajustado los instrumentos

metodológicos requeridos para abordar el análisis, delimitación y planeación de zonas de reserva campesina, con la participación activa de las comunidades rurales.

IMPACTO

En el desarrollo aún incipiente del programa, es importante destacar el interés de las comunidades involucradas, así como el incremento de su capacidad de organización, gestión y convocatoria, en especial en las zonas que han estado apoyadas por el Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina.

En las Zonas de Reserva Campesina empieza a presentarse un restablecimiento de las relaciones entre la comunidad civil y el Estado, lo cual se ha hecho evidente por medio de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural-CMDR, recuperando en cierta medida la intervención estatal en regiones marginadas del desarrollo socioeconómico y político del país.

La capacitación, que ha estado orientada a la organización, a la incorporación de técnicas para la formulación de proyectos de desarrollo y manejo de recursos para la ejecución de los mismos y al mejoramiento de la capacidad de negociación con distintos actores sociales, ha contribuido al empoderamiento de las comunidades rurales.

Por sus características, las Zonas de Reserva Campesina han permitido adelantar programas de titulación masiva de terrenos baldíos (sur de Bolí-



var, Guaviare, Bajo Cuembí y Comandante) y de dotación de tierras a campesinos que no la poseían (Pato-Balsillas, Cabrera y sur de Bolívar).

El Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina viene efectuando acercamientos con las comunidades indígenas existentes en el área de influencia de este tipo de zonas, con el objeto de construir con ellas una metodología de aproximación, conocimiento y apoyo de las zonas con estas comunidades, que sirva de orientación en las acciones que se adelanten en otras regiones del país.

PERSPECTIVAS

La estrategia de Zonas de Reserva Campesina, es un instrumento importante de Reforma Agraria, que permite la construcción de relaciones entre el Estado y la comunidad, para establecer de manera conjunta mecanismos que aseguren la estabilización y desarrollo socioeconómico de la población rural más vulnerable.

Por estar encaminadas esas formas de organización a la estabilización de la frontera agrícola, la conservación de los ecosistemas frágiles y el empoderamiento de las comunidades, constituye una propuesta de armonización del desarrollo y la conservación del medio ambiente.



Una política de Zonas de Reserva Campesina debe concretarse también en propiciar el desarrollo sostenible de las zonas que se constituyan, en el aseguramiento y fortalecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones, en la articulación de los intereses locales, regionales y nacionales y en la descentralización de los procesos de decisión, transfiriendo responsabilidades de lo nacional a lo local.

En consecuencia, se debe acelerar el proceso de constitución de las zonas que se encuentran pendientes de decisión brindando apoyo a los procesos que se inician y aplicando los instrumentos identificados y probados por el Proyecto Piloto. En esta perspectiva, se ha proyectado en el corto plazo la conformación de las Zonas de Reserva Campesina del departamento de Boyacá y en la región del Magdalena Medio.

De igual manera, se requiere impulsar los procesos avanzados para constituir Zonas de Reserva Campesina en los municipios de Fortul y la Macarena y apoyar, mediante capacitación y acompañamiento, a las comunidades campesinas, au-

toridades municipales, entidades públicas y privadas que están interesadas en la conformación de Zonas de Reserva Campesina en las Regionales de Cundinamarca, Antioquia, Caldas, Cauca, Meta, Tolima y Atlántico.



Programa de atención a comunidades negras

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Antes de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 70 de 1993, las comunidades negras del Pacífico colombiano como grupo étnico, no tenían acceso a la propiedad colectiva de sus territorios tradicionales, por existir prohibición legal contenida en la Ley 2a. de 1959, pese a la persistente movilización de estas comunidades a través de sus organizaciones para defender sus territorios ancestrales y mantener viva la ocupación tradicional como escenario de supervivencia étnicocultural.



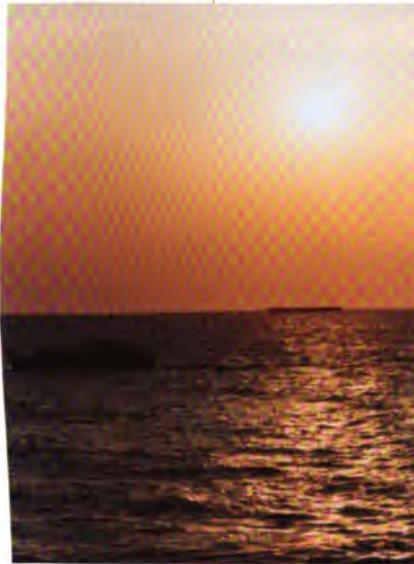
I N C O R P O R A

En efecto, la cuenca del Pacífico, debido a sus características ambientales y de biodiversidad, fue declarada por la Ley 2a. de 1959, como "**Zona de Reserva Forestal Protectora**" y los terrenos baldíos de la misma, destinados a la conservación y protección de los recursos naturales, limitando a las comunidades negras el acceso al dominio individual y colectivo de sus tierras tradicionales ya que la ley expresamente dispuso que no se podrían adjudicar los terrenos baldíos de las áreas de reserva forestal.

La principal desventaja de esta situación para las comunidades negras fue que perdieron más de 40% de su territorio tradicional en la cuenca del Pacífico, pues en esta zona del país la legislación existente, al mismo tiempo que limitaba la adjudicación de baldíos para este grupo étnico, estimulaba un proceso de definición territorial en favor de diversos actores institucionales, privados y comunitarios, ignorando los derechos territoriales de las comunidades negras.

En este sentido, pese a que la Ley 2a. de 1959 siguió vigente, el Congreso de la República expidió la Ley 135 de 1961 (Ley de Reforma Agraria), la cual, mediante el mecanismo de la sustracción de áreas de la reserva forestal, estimuló la colonización de campesinos nativos e inmigrantes en casi la totalidad de las tierras del Urabá chocoano y de la zona costera del departamento del Chocó, al igual

que en amplias superficies vecinas a Buenaventura en el Valle del Cauca, a Guapi en el departamento del Cauca y a Tumaco en el departamento de Nariño.



En estas zonas de colonización se alcanzaron a sustraer de la reserva forestal y a legalizar mediante la expedición de títulos individuales, en las tres primeras décadas de aplicación de la ley de reforma agraria, cerca de un millón quinientas mil hectáreas, es decir, alrededor de 18% de la superficie total de la cuenca.

Del mismo modo, mediante la aplicación de los instrumentos legales de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, el Incora avanzó en la cuenca del Pacífico en la legalización de la propiedad de 137 resguardos indígenas, con un área de 1'681.963 hectáreas para beneficiar 9.673 familias; igualmente, tramitaba 44 más por 324.288 hectáreas, para un total de 181 resguardos, y se proyectaban solicitudes de ampliación y constitución con un área aproximada de 500.000 hectáreas, para un área total de 2'506.251 hectáreas a favor de 12.246 familias indígenas de la región.

En materia de parques nacionales naturales, hacia 1991, cuando entra en vigencia la nueva Constitución Política, en la cuenca del Pacífico se habían constituido 8 parques (Isla Gorgona y Muchinque en el Cauca, Sanquianga en Nariño, Farallones de Cali en el Valle, Ensenada de Utría en el Chocó, Los

Katíos en el Chocó y Antioquia, Tatamá en Chocó, Risaralda y Valle del Cauca y Las Orquídeas en Antioquia) con un área de 580.500 hectáreas.

Del mismo modo, se habían constituido 11 reservas naturales especiales con fines diversos, que incluían desde la seguridad y defensa nacional y la construcción de planes viales hasta la investigación científica, con una extensión superior a las 346.200 hectáreas. Igualmente, los perímetros urbanos de los 43 municipios creados involucraban áreas cercanas a 140.205 hectáreas.

En resumen, al momento de expedirse la Constitución Política de 1991, la situación de tenencia de tierras en el Pacífico colombiano mostraba el siguiente panorama:

Área de sustracción y propiedad privada	1'426.844 has.
Área de resguardos indígenas constituidos	1'681.963 has.
Área de resguardos indígenas en trámite	824.288 has.
Área de parques nacionales naturales	580.500 has.
Áreas de reservas especiales	346.200 has.
Áreas de perímetros urbanos de los municipios	140.205 has.
Áreas tituladas colectivamente a las comunidades negras	0.0 has.
Área susceptible de titulación colectiva a comunidades negras	5'000.000 has.
Área total de la cuenca	10'000.000 has.

Como puede verse, al empezar la década de 1900 en la cuenca del Pacífico avanzaba un proceso de definición territorial en favor de diversos acto-

res institucionales, comunitarios y propietarios privados, ignorando los derechos territoriales de las comunidades negras como grupo étnico, pese a que estas comunidades, a través de sus organizaciones campesinas y ribereñas venían reclamando la legalización de sus territorios tradicionales.

Es necesario resaltar que en vigencia de las leyes 2a. de 1959 y 135 de 1961 algunas familias afrocolombianas del Pacífico acudieron al mecanismo de la titulación individual de pequeñas parcelas familiares en áreas que habían sido sustraídas de la reserva.

Esta situación trajo como consecuencia que cada familia luchara por su pequeño título individual, con el agravante de que en las zonas no sustraídas de la reserva, que eran la mayor parte del territorio de la cuenca del Pacífico, no se pudiese titular, pues seguía vigente la prohibición establecida en la Ley 2a. de 1959.

Del mismo modo, estas pequeñas parcelas familiares, en la medida que están incluidas en el mercado de tierras, eran y son hoy susceptibles de compraventa, lo que se reflejó en procesos de adjudicación por parte del Estado, y

casi simultáneamente se transfirió el dominio por parte de los beneficiarios a diversos empresarios que las adquirían por el sistema de compra y venta

y englobaban las áreas para destinarlas a monocultivos como el de palma africana, explotaciones bananeras, camaroneras y aprovechamientos forestales, entre otros usos.

Como conclusión, podemos señalar que la situación descrita trajo como consecuencia, para las comunidades afrocolombianas, la pérdida progresiva de sus territorios tradicionales, lo que impidió la consolidación de sus procesos organizativos como grupo étnico, rompiéndose su cohesión y unidad interna y limitando la construcción de un proyecto de pueblo y de nación afrocolombiana.

Para resolver esta situación de inequidad, la Constitución Política de 1991 adoptó el artículo 55, transitorio, ordenando el reconocimiento definitivo de los derechos territoriales de estas comunidades mediante la expedición de una ley especial.

En desarrollo de este mandato constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 70 del 27 de agosto de 1993, por medio de la cual reconoció a las comunidades negras del país el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios que han venido ocupando ancestral e históricamente en el Pacífico colombiano y en otras regiones del país con condiciones similares.

Del mismo modo, reconoció a estas comunidades como grupo étnico con identidad cultural

propia dentro de la diversidad étnica que caracteriza al país y señaló la obligación del Estado colombiano de diseñar mecanismos especiales e

idóneos para promover su desarrollo económico y social, garantizar su autonomía en la administración y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en sus territorios, fortalecer sus procesos organizativos y estimular su participación en las decisiones que les afectan y en las que conciernen al país.



El gobierno nacional, en desarrollo de este instrumento legislativo, expidió el Decreto 1745 de 1995, mediante el cual adoptó el procedimiento para hacer efectiva la titulación colectiva de los territorios de estas comunidades, asignándole al Incora la competencia para adelantar los trámites de adjudicación.

Para desarrollar y poner en marcha estas nuevas competencias, el gobierno nacional expidió el Decreto 245 del 3 febrero de 1995, por medio del cual se creó en la estructura administrativa del Incora la División de Atención a Comunidades Indígenas y Negras, adscrita a la Subgerencia Operativa del Instituto. Con esta decisión se inició formalmente el reconocimiento de las comunidades negras en la vida institucional del Incora y se puso en marcha la ejecución de la política de titulación colectiva de sus territorios ancestrales.

Posteriormente, y con el fin de imprimirle una mayor operatividad y mejorar el nivel de ejecución en la definición territorial para las comunidades negras e indígenas, el gobierno nacional, mediante el Decreto 344 de 3 febrero de 1997, consideró pertinente separar la atención a estas comunidades teniendo en cuenta sus particularidades étnicas al igual que los ritmos y demandas de las mismas. Para lo cual se crearon las Divisiones de atención a comunidades negras e indígenas, con funciones separadas pero complementarias.



Contenido y estrategias del Programa de Atención a Comunidades Negras

El objetivo fundamental del Programa está orientado a desarrollar acciones en materia de titulación colectiva de baldíos y adquisición y dotación de tierras en favor de las comunidades negras del país como grupo étnico, para mejorar la calidad de vida de sus integrantes, garantizar su seguridad alimentaria, promover la ejecución de proyectos productivos sostenibles, proteger los recursos naturales y del medio ambiente, fortalecer sus procesos organizativos, y preservar su identidad étnica y cultural. En este sentido, el Programa desarrolla los siguientes contenidos:

- ***La titulación colectiva como una estrategia de territorialidad afrocolombiana;*** de allí que el Programa del Incora orienta su acción al re-

conocimiento y la protección de los derechos territoriales de las comunidades negras de Colombia mediante la expedición de títulos de propiedad colectiva sobre las tierras baldías que han venido ocupando en la cuenca del Pacífico y en otras zonas del país.

- ***Puesto que la titulación colectiva se plantea como una estrategia de conservación y protección del medio ambiente*** y de los recursos de biodiversidad que existen en la cuenca del Pacífico, no sólo promueve el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad en estos territorios, sino que además estimula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales mediante la formulación y ejecución de Planes de Ordenamiento y Manejo del territorio titulado.

- ***La titulación colectiva como una estrategia de etnodesarrollo;*** de allí que el Programa impulse el desarrollo de proyectos productivos que garanticen seguridad alimentaria, generen excedentes para el mercado y eleven la productividad y competitividad de estas comunidades, con el fin de mejorar su calidad de vida.

La titulación colectiva como una estrategia de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades negras de Colombia, razón por la cual el Programa desarrolla acciones orientadas al fortalecimiento de los procesos organizativos de los consejos comunitarios con el propósito de garantizar su participación, su autonomía y el gobierno propio de sus territorios tradicionales.

LOGROS

En desarrollo de la política de titulación colectiva de tierras para comunidades negras, el Incora ha alcanzado importantes logros en adjudicación de tierras, en conservación y protección del medio ambiente, impulso de proyectos productivos, reconocimiento y protección de la diversidad

étnica y cultural; y fortalecimiento organizativo de las comunidades.

Veamos algunos de estos resultados:

Títulos colectivos adjudicados

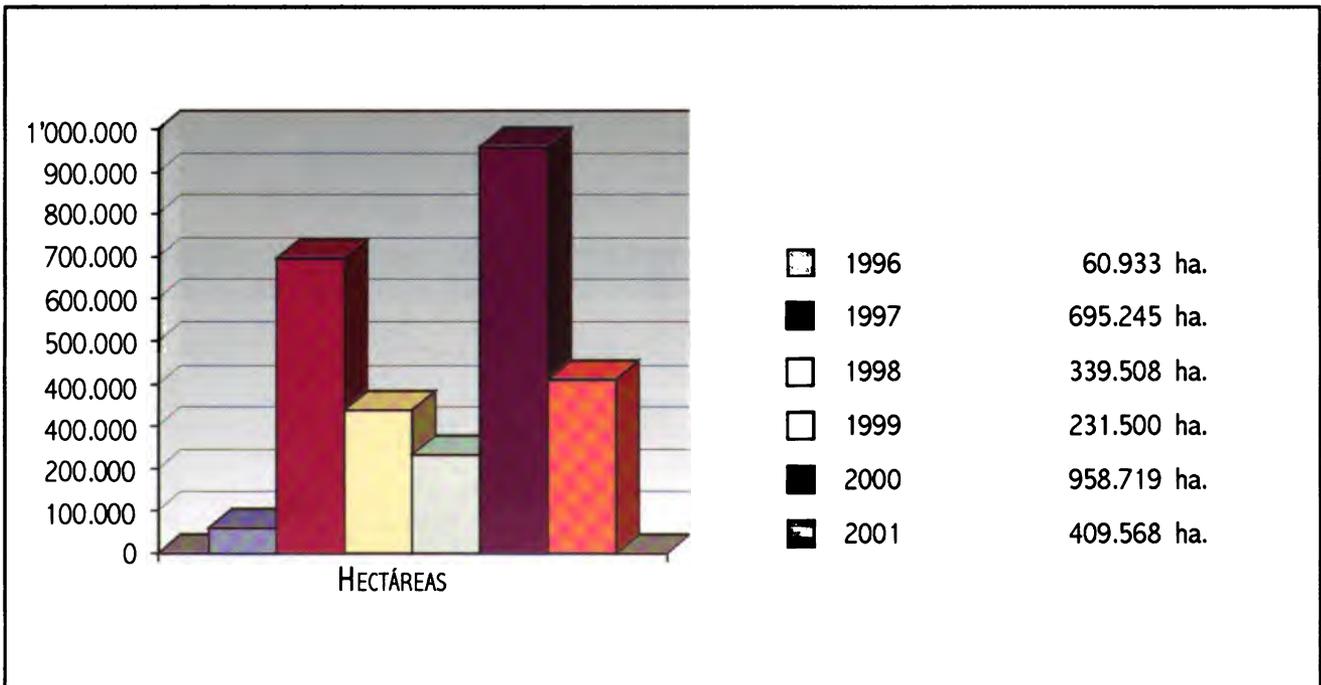
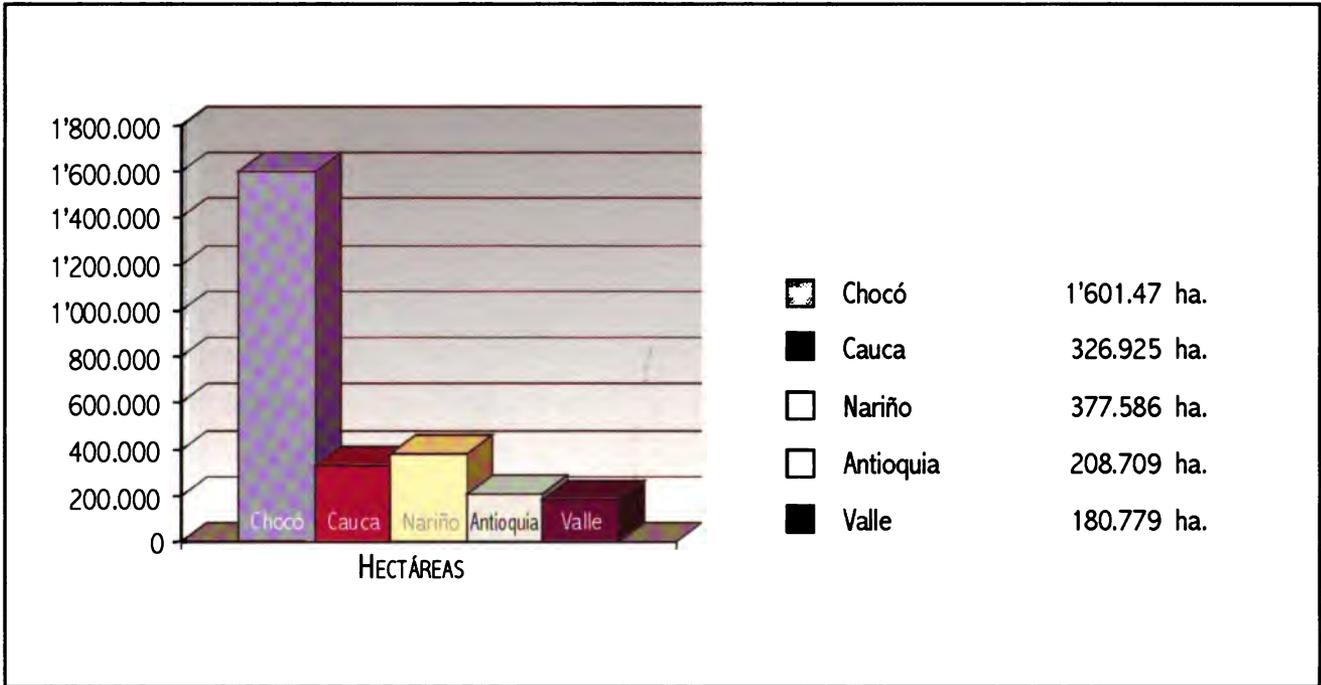
Al empezar la ejecución de esta política en el segundo semestre de 1996, el gobierno nacional a través del Incora se propuso como meta física titular cinco millones de hectáreas en el Pacífico colombiano para el beneficio de estas comunidades.

A la fecha la meta se ha cumplido en un 54% mediante la expedición de 64 títulos colectivos por 2'700.000 has. aproximadamente, para beneficiar a 618 comunidades integradas por 27.338 familias y 144.053 personas, como puede verse en las gráficas siguientes.

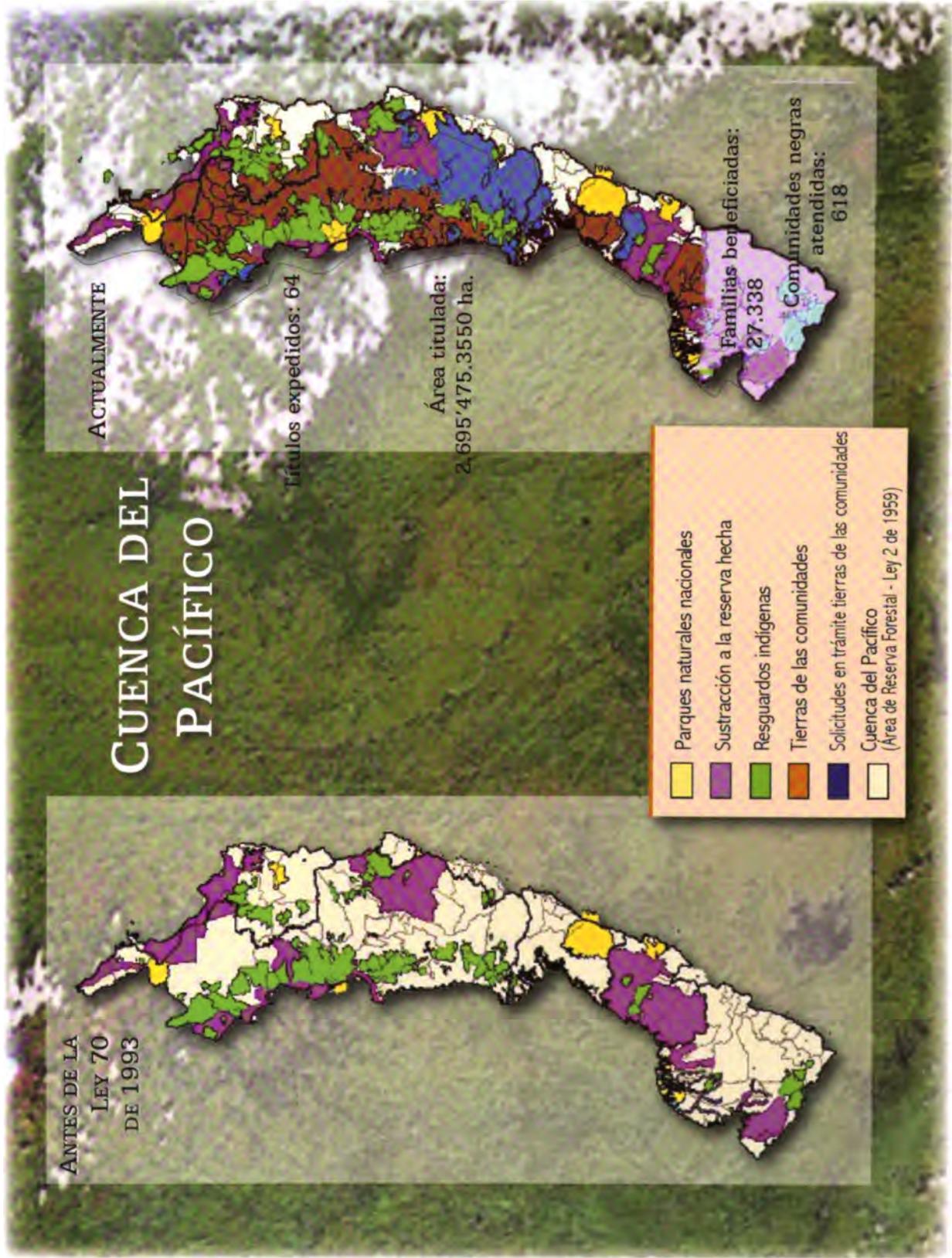
TÍTULOS COLECTIVOS EXPEDIDOS POR DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTO	Nº	TÍTULOS	EXTENSIÓN (HA)	FAMILIAS	PERSONAS
Antioquia	4		208.709	1.739	9.278
Valle	9		180.779	3.161	13.308
Nariño	11		377.586	5.041	28.291
Chocó	34		1'601.474	14.442	78.365
Cauca	6		326.925	2.955	14.811
Total	64		2'695.473	27.338	144.053





Mapas comparativos de la Cuenca del Pacífico colombiano



Títulos colectivos adjudicados a las comunidades negras por regionales del Incora y año de ejecución

210

La gestión realizada muestra que en la Regional Chocó se han expedido 34 títulos por 1'601.474 hectáreas para atender 14.442 familias; en la Regional Nariño 11 títulos por 377.586 hectáreas para beneficiar 5.041 familias; en la Regional Antioquia 4 títulos colectivos por 208.709 hectáreas para 1.739 familias; en la Regional Valle del Cauca 9 títulos colectivos por 180.779 hectáreas y 3.161 familias y en la Regional Cauca 6 títulos colectivos por 326.925 hectáreas para atender 2.955 familias.

Solicitudes de titulación colectiva en trámite

Además, de los 2.7 millones de hectáreas adjudicadas, actualmente el Incora tramita **84** solicitudes de titulación colectiva que comprenden aproximadamente **2'304.525** hectáreas para beneficiar a **26.700** familias de las comunidades negras de la cuenca del Pacífico.

Durante la vigencia del año 2001 el Instituto se ha propuesto titular un millón de hectáreas para responder a las solicitudes formuladas por los consejos comunitarios del país y se proyecta que entre los años 2002 y 2003 se concluya la política de Titulación Colectiva de Tierras sobre tierras baldías en el Pacífico colombiano, con la adjudicación

total de cinco millones de hectáreas para estas comunidades.

IMPACTO

La titulación colectiva es hoy un instrumento eficaz de territorialidad y supervivencia étnica afrocolombiana

Como resultado de los títulos expedidos o en trámite de expedición, la titulación colectiva se ha convertido en un instrumento eficaz de territorialidad y supervivencia étnica afrocolombiana, por cuanto les ha proporcionado a las comunidades negras del Pacífico colombiano un dominio más claro y más sólido sobre su propio territorio y una base jurídica segura para protegerlo y para reclamar en aquellas eventualidades en que los derechos reconocidos pudieren ser afectados de algún modo, principalmente frente a las amenazas surgidas del conflicto interno y el desplazamiento forzado.

En este aspecto la política de titulación colectiva se constituye en un instrumento eficaz para la consolidación de las *divisiones territoriales afrocolombianas* como nuevos entes en la organización territorial del país, con autonomía y gobierno propio en el manejo de sus asuntos y con participación en los ingresos corrientes de la nación, garantizando así la supervivencia étnica de las comunidades negras de Colombia.

La titulación colectiva se ha consolidado como una estrategia de participación, autonomía y gobierno propio

Los títulos colectivos expedidos en el marco de esta política han contribuido a fortalecer la participación, la autonomía y las formas de gobierno propio de las comunidades negras y de sus organizaciones, generando en ellas una mayor capacidad de negociación y de participación en aquellos ámbitos de decisión en los que deben confrontar sus opiniones y sus propuestas.

Adicionalmente, se ha formado un importante capital social con dirigentes comunitarios con capacidad de gestión y de interlocución, consolidando así nuevas formas de poder local.

Como resultado de esta política, se han constituido y consolidado *148 consejos comunitarios, integrados por más de 1.314 comunidades negras locales*, que están conformadas a su vez por más de *74.446 familias y 507.954 personas*.

Estos consejos comunitarios, como nuevas entidades jurídicas de régimen especial, depositarios de la titulación colectiva y autoridad de administración interna en los territorios colectivos, se han fortalecido en sus competencias, en



su capacidad jurídica y de gestión y en su funcionamiento operativo para hacer una adecuada administración de los intereses comunitarios.

La titulación colectiva de tierras a las comunidades negras se consolidó como una estrategia eficaz para la conservación y defensa de la biodiversidad regional del Pacífico colombiano

Uno de los logros más importantes alcanzados por el Incora en desarrollo de la política de titulación colectiva de tierras para comunidades negras es el relacionado con la conservación y protección de la biodiversidad regional de la

cuenca del Pacífico, ya que esta política se ha convertido en un factor determinante para la defensa y conservación ambiental de la región del Chocó Biogeográfico.



El impacto y la incidencia de esta política ha permitido la ampliación de las áreas protegidas en el Pacífico colombiano, con una cobertura superior a los ocho millones de hectáreas.

Las cifras señaladas muestran que hoy más de 80% del territorio total de la cuenca del Pacífico se encuentra protegido, ya sea por los cinco millones de hectáreas tituladas o en proceso de titulación como propiedad colectiva de las comunidades negras, por los dos millones y medio de hectáreas reconocidas o en proceso de reconocimiento a las comunidades indígenas, o por las más de 500.000 hectáreas de los ocho parques naturales nacionales que existen en la zona.

Esta situación representa un factor de gran trascendencia en las políticas de medio ambiente que se desarrollan por parte del Estado colombiano y de la comunidad internacional en la región del Chocó Biogeográfico. Su impacto ambiental ha sido de tales dimensiones que ha permitido la ampliación de las áreas protegidas en forma considerable y el componente étnico y los territorios colectivos se han incorporado a los planes de gestión de las corporaciones autónomas de la región y a los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo de los municipios del Pacífico.

La titulación colectiva fue un factor determinante para la solución pacífica de los conflictos intra e interétnicos existentes en el Pacífico colombiano

Uno de los más importantes logros obtenidos por el Incora en desarrollo de la política de titula-



ción colectiva de tierras ha sido el relacionado con los procesos de concertación y resolución pacífica de conflictos entre las comunidades negras e indígenas, pues como resultado de esta política se ha logrado resolver más de 80% de los conflictos intra e interétnicos existentes en esta zona.

Pese a existir conflictos por definición de linderos y aprovechamiento de recursos naturales entre las comunidades negras e indígenas del Pacífico y aun entre las mismas comunidades negras, los resultados obtenidos demostraron que las propias comunidades y sus organizaciones pueden hallar la forma adecuada y pacífica de resolver sus conflictos y convivir en paz, sin la interferencia de actores externos, recurriendo a los usos y costumbres y a las relaciones dialogales que han caracterizado en el pasado la convivencia interétnica.

Señalemos finalmente que como en Colombia no existían antecedentes en materia de titulación colectiva de tierras para comunidades negras, la ejecución de esta política ha permitido al Incora, a las comunidades beneficiarias y las demás entidades con responsabilidades en el tema desarrollar un importante proceso de aprendizaje sobre los procedimientos y trámites en titulación, dejando como saldo pedagógico la experiencia acumulada, los funcionarios formados, la capacidad instalada y la creación del programa de atención a estas comunidades en la estructura administrativa del Incora, todo lo cual garantiza la sostenibilidad institucional de la política.

PERSPECTIVAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Para seguir avanzando en la ejecución, sostenibilidad e integralidad de la política de titulación colectiva de tierras para comunidades negras, en los próximos cinco años, el gobierno nacional se propone adelantar la segunda fase de este proyecto con la contratación de un crédito de cooperación internacional con el Banco Mundial por 15 millones de dólares para desarrollar actividades en las siguientes líneas de acción.

1. Continuidad de la política de titulación colectiva de tierras para comunidades negras. Durante los próximos dos años, 2002 y 2003, el Incora continuará ejecutando la política de adjudicación colectiva de tierras para las comunidades negras del Pacífico colombiano y de otras zonas del país, sobre la base de las 84 solicitudes presentadas y que se tramitan en las Regionales del Instituto en Chocó, Antioquia, Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Antioquía Caldas, las cuales suman 2'304.525 hectáreas, para beneficiar 26.700 familias, hasta completar la meta proyectada para el Pacífico de cinco millones de hectáreas.

En esta misma línea de acción se realizará por parte del Incora, un diagnóstico sobre las necesidades de tierra de las comunidades negras asentadas

en otras zonas del país distintas al Pacífico, donde se pueda aplicar la Ley 70 de 1993, que permita desarrollar acciones para su atención.

2. Apoyo a proyectos productivos sostenibles en los territorios colectivos de comunidades negras. Durante los próximos cinco años, del 2002 al 2006, el gobierno colombiano, a través del Incora y con el concurso de las entidades nacionales, regionales y locales que tengan responsabilidades en el desarrollo productivo del país, orientará parte importante de sus esfuerzos institucionales a la identificación, formulación y ejecución de proyectos productivos sostenibles en los territorios colectivos, en el marco de la política de alianzas estratégicas y cadenas productivas que impulsa el gobierno nacional.

En esta línea de acción, se propone el diseño y ejecución de un Plan de Desarrollo Agropecuario Integral para los Territorios Colectivos

de Comunidades Negras que involucre los componentes de crédito, mercadeo, asistencia técnica y capacitación empresarial, y en cuya formulación y ejecución concurren todas las entidades del sector agropecuario lideradas por el Ministerio de Agricultura de Colombia.

En lo relacionado con el desarrollo productivo, se propone la adopción de un enfoque integral



que contemple la producción, la transformación y la comercialización nacional e internacional de bienes y servicios en los siguientes puntos:

- Elaborar mapas productivos de los territorios colectivos para identificar y valorar las realidades y potencialidades de los recursos naturales existentes en ellos.
- Apoyar proyectos productivos que den prelación a las prácticas tradicionales de producción de estas comunidades para garantizar su seguridad alimentaria.
- Desarrollar proyectos productivos sostenibles en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, agroindustriales, artesanales, ecoturísticas y de transformación, orientados a la comercialización y producción de excedentes.
- Apoyar la comercialización de servicios ambientales sobre la base de la abundante oferta de oxígeno, agua, biodiversidad y demás recursos naturales existentes en estos territorios.
- Promover la creación y fortalecimiento de las organizaciones de productores, microempresarios y empresa-

rios agropecuarios afrocolombianos en los territorios objeto de titulación.

Del mismo modo, en esta línea de acción se propone la adopción de una política financiera y crediticia de carácter especial para los territorios colectivos adjudicados a las comunidades negras, que por ser de propiedad de grupos étnicos, en armonía con lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Nacional, tienen el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles.

La naturaleza jurídica de estos territorios plantea la necesidad de establecer unos mecanismos encaminados a permitir el cumplimiento de lo establecido en los artículos 21, 52 y 54 de la Ley 70 de 1993, que imponen al Gobierno Nacional el mandato de diseñar ins-

trumentos especiales de carácter financiero y crediticio, con énfasis en el otorgamiento de créditos asociativos que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenible de sus recursos, y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que puedan llegar a conformar con particulares.



En materia de instrumentos para garantizar los créditos, debe tenerse en cuenta que la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 permiten utilizar el derecho de usufructo sobre las parcelas asignadas por el consejo comunitario como un instrumento para garantizar los créditos particulares o familiares otorgados.



Finalmente, en esta línea de acción, es prioritario apoyar la reglamentación de los artículos 21, 24, 50, 51, 52, 54, 55, 58, 61 y 64 de la Ley 70 de 1993, relacionados con los componentes de crédito, mercadeo, asistencia técnica, capacitación empresarial, investigación y financiación especial de actividades productivas en los territorios colectivos.

3. Formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento y Manejo Ambiental de los territorios colectivos de comunidades negras. Con el objeto de armonizar los derechos de propiedad colectiva reconocidos a las comunidades con los deberes constitucionales de protección al medio ambiente, conservación de las áreas de especial importancia ecológica y prevención y control de los factores de deterioro ambiental, el Incora deberá apoyar la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento y Manejo Ambiental de los territorios titulados, con el fin de dar orden al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que exis-

ten en esos territorios, involucrando para ello los conocimientos ancestrales de estas comunidades.

4. Apoyo al fortalecimiento de los consejos comunitarios y de las organizaciones de comunidades negras de Colombia. El Incora debe continuar apoyando la conformación y el fortale-

cimiento de los consejos comunitarios en todo el país, como autoridades territoriales y ambientales encargadas de la administración interna de los territorios titulado o en procesos de titulación.

En esta línea de acción es de vital importancia fortalecer la capacidad jurídica y de gestión de los consejos comunitarios, dotándolos de los instrumentos legales, institucionales, financieros y logísticos necesarios para que puedan cumplir con las funciones establecidas en la Ley 70 de 1993, como autoridades de administración interna de los territorios colectivos.

Igualmente, esta línea de acción deberá apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de base de las comunidades negras en los niveles local, regional y nacional, para promover la defensa y seguridad de los territorios colectivos adjudicados frente a los diversos actores alzados en armas, que han convertido estos territorios en escenario de sus operaciones militares, promoviendo los procesos de retorno

y consolidación socioeconómica de las comunidades que han sido víctimas del desplazamiento forzado.

5. Adquisición y dotación de tierras para comunidades negras en otras zonas del país donde no existen terrenos baldíos para la titulación colectiva. Durante el año 2002 el Incora, deberá liderar la adopción y puesta en marcha del Programa Especial de Adquisición y Dotación de Tierras para Comunidades Negras, a través del cual se podrán adquirir predios y mejoras para dotar a las comunidades que no tengan tierra o la posean de manera insuficiente en aquellas zonas



del país donde no es posible la titulación colectiva, especialmente en la Costa Atlántica, San Andrés y Providencia, Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santanderes, Tolima, Huila y los valles interandinos.

Recuérdese que el Programa Especial de Adquisición fue adoptado por el Congreso de la República mediante la Ley 508 de 1999 y ratificado luego por el gobierno nacional mediante el Decreto 955 del 26 de mayo de 2000. No obstante, como estas normas fueron retiradas del ordenamiento jurídico

por la Corte Constitucional, es necesario insistir en su adopción en la nueva política agraria integral que se diseña para el país.

Comunidades indígenas

ANTECEDENTES

CONTENIDO DEL PROGRAMA

A mediados del siglo XX surge en el país una ola de protestas e invasiones de fincas por parte de campesinos, aparceros, jornaleros, desplazados de la violencia e indígenas, que solicitan al Estado una atención especial a sus reclamos de tierras y a las condiciones de explotación de que eran objeto.



I N C O R P A

En particular, la situación de las comunidades indígenas, antes de la expedición de la Ley 135 de 1961, estaba marcada por la extinción de su población y cultura y la pérdida de sus territorios ancestrales; su lucha permanente defendía el mantenimiento de sus áreas comunales y sus sistemas de organización social, económica y cultural, pero se trató de un esfuerzo prácticamente infructuoso pues por ser grupos minoritarios, sin un poder político real, fueron sometidos y despojados, limitándose muchas veces a una simple resistencia pasiva, en especial cuando llegaron a ser objeto de políticas del Estado no concertadas previamente.



Existe una gran diversidad de grupos étnicos, la mayoría de ellos localizados en las selvas y sabanas, consideradas por la legislación del Estado como baldíos nacionales, frente a lo cual las comunidades indígenas argumentan que se trata de sus tierras ancestrales. Estas etnias se caracterizan por tener un desarrollo incipiente, por razón de su nomadismo y seminomadismo, que genera una economía de subsistencia basada en la caza, la pesca y la recolección de frutos silvestres e insectos; su organización social reposa en la familia extensa y el control político está en cabeza de sus autoridades tradicionales. Otros grupos indígenas como los de La Guajira, con gran arraigo en sus territorios ancestrales, diferenciados por su espíritu nómada y una economía de tipo pastoril para

el intercambio y la subsistencia, organizados en clanes y donde el matrilineaje rige su organización social, con formas autónomas y propias de control político. Por otra parte, están las comunidades de

la zona andina, con una alta población, la gran mayoría amparada en tierras pertenecientes a antiguos resguardos, con mayores niveles de desarrollo, lo cual les asegura, además de la subsistencia, excedentes para el mercadeo, muy asimilados a la economía campesina, con una organización social y po-

lítica que recoge formas autóctonas que impone la institución del cabildo.

La legislación republicana más importante relacionada con la población indígena se remonta al Decreto del Libertador de mayo 20 de 1820, mediante el cual se ordenó devolver a los aborígenes las tierras de sus resguardos coloniales.

Durante el siglo XIX el Estado colombiano produjo leyes o medidas económicas y sociales de variada índole, en algunos casos encaminadas a la preservación de los territorios indígenas, para proteger a la población de los abusos y en otros para la defensa de sus derechos sociales, económicos y políticos; sin embargo, en otras ocasiones las normas producidas en este período encierran una ofensiva estatal encaminada a disolver los resguardos, con el propósito de vincular e incorporar a las comunidades indígenas al desarro-

llo de la llamada sociedad mayor, en perjuicio de sus formas de vida y culturas. En 1890, se expide la Ley 89 que contempla la figura del cabildo indígena, como organismo de gestión, control político y administrativo de los resguardos y las comunidades indígenas.

A comienzos del siglo XX, a través de la expedición de la Ley 55 de 1905, se legitimó el despojo a las tierras de resguardos, favoreciendo a las poblaciones donde éstos se asentaban y las declaró como bienes vacantes, justificando la medida en unas supuestas "necesidades de orden público". Más tarde se aprobó la Ley 60 de 1916, que facultó al Gobierno para demarcar, a petición de los indígenas interesados, resguardos en zonas baldías donde hubiera asentamientos indígenas y prohibía la adjudicación de los que estuvieran ocupados por "indios".

En 1919 se promulgó la Ley 104, mediante la cual se presionó la división de terrenos de resguardos, la cual fue reformada por la Ley 32 de 1920, que declaró extinguida la parcialidad indígena de Yumbo. Esta decisión se hizo extensiva a todas las parcialidades existentes en el país, con la expedición de la Ley 38 de 1921. Después se expidió la Ley 19 de 1927 sobre división de terrenos de resguardos indígenas y se crearon las comisiones especiales partidoras de resguardos, aclarada lue-



go por la Ley 111 de 1931, que amplió la facultad de ordenar la división de resguardos al poder judicial y a las autoridades administrativas y de policía.

Posteriormente, la Ley 81 de 1958, sobre fomento agropecuario de las parcialidades indígenas, planteó unas relaciones entre el Estado y los indígenas en términos de desarrollo y no de asimilación forzada, ni de reducción, como lo consagraban las normas anteriores; además se previó la búsqueda de ese desarrollo con facilidades crediticias, fomento de la organización cooperativa, acceso a la tecnología e incorporación a la producción de áreas inexploradas de los resguardos, entre otros aspectos.

En resumen, algunas de las normas promulgadas antes de la expedición de la Ley 135 de 1961 propendieron por la protección y distribución de las tierras de los resguardos, la capacitación, el crédito, la educación, a cargo de organizaciones religiosas, especialmente, y su aplicación estuvo a cargo de estructuras coloniales, provincias y los ministerios de Economía, de Agricultura y de Gobierno.

Con fundamento en el artículo 94 de la Ley 135 de 1961 se facultó al Incora para estudiar la situación de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y dotarlas de terrenos suficientes que les permitieran su

adecuado asentamiento, la preservación de su cultura y desarrollo social y económico y ordenaba la constitución de resguardos en beneficio de las comunidades indígenas.

La dotación de tierras podía darse en terrenos baldíos, en calidad de resguardos y expresamente prohibía, en su artículo 29, la adjudicación de éstos a particulares, cuando estuvieran ocupados por comunidades indígenas o que constituyeran su hábitat. La dotación de tierras también se adelantaría mediante la adquisición de predios y mejoras de particulares y la recuperación de tierras de resguardos ocupados por personas ajenas a la comunidad, según el artículo 54, las que se destinarían a la constitución, ampliación y reestructuración de resguardos.

La gratuidad de las tierras entregadas a las comunidades indígenas fue ordenada por la Ley 30 de 1988, modificatoria de la Ley 135 de 1961, en razón de las especiales condiciones sociales y económicas de las comunidades.

En un principio la aplicación de la política de tierras en materia indígena fue restringida y confusa por parte del Incora, pues en lugar de constituir

resguardos, con el carácter legal de propiedad privada colectiva, como era el mandato de la Ley 135 de 1961 y anteriores, se optó por la expedición del Decreto 2117 de 1967, que dispuso la creación de

reservas indígenas, figura que no transfería el derecho de dominio colectivo de la tierra a las comunidades, sino derechos de usufructo, con miras a su ulterior división y distribución.

La creación de reservas y no de resguardos ocasionó el rechazo de los indígenas, quienes argumentaban que esta medida era lesiva, pues permitía que en cualquier momento el Estado, que era dueño de las tierras, las sustrajera de su utilización o simplemente variara su extensión y uso, en perjuicio de su supervivencia, como en efecto sucedió en algunas ocasiones.

Mediante el Decreto 2001 de 1988, se precisaron algunos conceptos relacionados con la atención y tratamiento de las comunidades indígenas, los procedimientos para la constitución, ampliación y reestructuración de resguardos y se creó la figura de la conversión de las reservas indígenas en resguardos, dando cumplimiento a la ley que disponía la entrega de las tierras en propiedad y abolía la figura de la reserva indígena.

Posteriormente el Estado colombiano suscribió el Convenio 169 de 1989 con la O. I. T., sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado por la Ley 21 de 1991, en cuyo capítulo de tierras ordena el reconocimiento a las comunidades indígenas del país del derecho de propiedad y de posesión sobre las que ancestralmente han ocupado y a las que han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. También obliga a los gobiernos a implementar las medidas necesarias que definan sus tie-

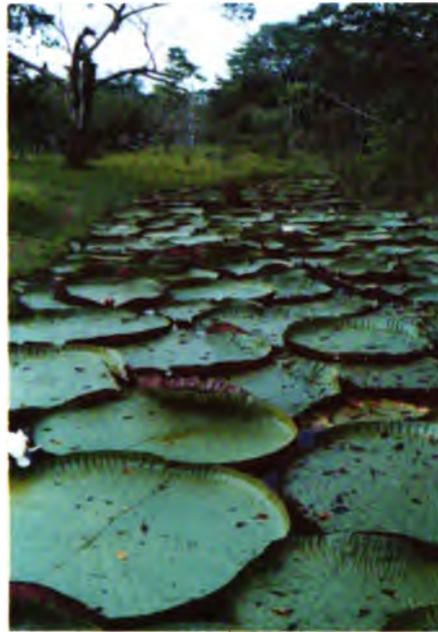


rras tradicionales y a garantizarles efectivamente aquellos derechos. De otra parte, ordena establecer procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por dichos pueblos.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y les confiere a los territorios comunales de grupos étnicos y a los de resguardos, el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, garantizando efectivamente el derecho a la propiedad colectiva de sus territorios.

Todos los estudios encaminados a mostrar la situación de la tenencia de la tierra de los indígenas, concluyen en sus diagnósticos históricos la existencia de una constante: el despojo de sus tierras ancestrales. Por una parte, están las pérdidas sufridas en los procesos desorganizados de la colonización, que buscaban expandir la frontera agrícola, lo cual originó un impacto negativo en los recursos naturales y el medio ambiente; por otra, la usurpación mediante fraude y violencia por parte de los hacendados, en algunas regiones, lo cual trajo como consecuencia la pérdida de la mayor parte de sus mejores tierras.

En estrecha concordancia con la Ley 21 de 1991 y la Constitución Política de ese mismo año, se pro-



mulgó la Ley 160 de 1994, la cual considera a las comunidades indígenas como beneficiarias de la reforma agraria; contempla la adquisición de bienes rurales de propiedad privada por motivos de interés social y utilidad pública, en beneficio de dichas comunidades, para dotar de tierras a aquellas que no las posean o las tengan en cantidad insuficiente, y para sanear las áreas de resguardo ocupadas por terceros ajenos a dichas comunidades; en materia de baldíos

prohíbe la adjudicación de éstos a particulares, cuando en ellos habiten comunidades indígenas o constituyan su hábitat y expresa que sólo se destinarán a la constitución de resguardos; determina necesidades de tierras de las comunidades indígenas para dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo y faculta al Instituto para que estudie los títulos que presenten dichas comunidades, con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos de origen colonial y así permitir su reestructuración; además, ordena la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos; contempla la gratuidad en la entrega de los predios y mejoras a las comunidades, en cualquiera de los procedimientos señalados; la vigilancia en la distribución equitativa de dichas tierras y dispone que las comunidades den aplicación a los conceptos de función social y ecológica de la propiedad en los resguardos, conforme a sus usos y costumbres.

En desarrollo de la Ley 160 de 1994 se expidió el Decreto 2164 de 1995, que fijó los procedimientos para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y la conversión de las reservas indígenas en resguardos, en concordancia con la Ley 21 de 1991 y la Constitución Política, e introdujo la función de clarificar los títulos de origen colonial a cargo del Incora, la necesidad de cuantificar las necesidades reales de tierra y la aplicación de conceptos como las funciones social y ecológica de la propiedad de los resguardos.



LOGROS

Desde la vigencia de la Ley 135 de 1961, el Incora atendió integralmente el sector rural e indígena del país, dotó de tierras y otorgó crédito, asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios de sus programas.

Hasta 1980, el Incora había creado 88 reservas indígenas, sobre un área de 5'694.180 hectáreas, que beneficiaron a 42.869 personas agrupadas en 8.780 familias, localizadas en Amazonas, Arauca, Boyacá, Cauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Meta, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada, en favor de los grupos étnicos Huitoto, Cuna, Embera, Paéz, Sáliva, Yucos, Arhuacos, Wayúu, Guahibos, Kofán, entre otros, y a partir de ese año procedió a modificar ese régimen ju-

rídico precario de tenencia por el de resguardos, quedando hoy solamente un territorio afectado por esa condición.

A lo largo de su historia, el Incora ha constituido 571 resguardos, con una extensión de 29'913.526 hectáreas, que comprenden tanto territorios baldíos como antiguas tierras de propiedad privada, en beneficio de 391.910 personas, agrupadas en 73.412 familias, que cobijan al mayor número de población indígena de todos los grupos étnicos existentes en el país, diseminados en toda la geografía nacional. Por otra parte, el Instituto ha adquirido 1.379 predios, con una extensión de 193.267 hectáreas, por un valor histórico de \$23.474'743.000.

Esta gestión representa una ejecución de 60% sobre las proyecciones realizadas, quedando pendiente 40%, que corresponde a una demanda aproximada de 850.000 hectáreas entre terrenos baldíos y tierras de propiedad particular que deberán adquirirse, labor que permitirá el amparo legal del derecho de los indígenas sobre la tierra, en orden a garantizarles su supervivencia y seguridad, el desarrollo económico y social de acuerdo con sus culturas, mejorar su nivel de vida y velar por la seguridad alimentaria.

Otro procedimiento encaminado a proteger los derechos territoriales y la supervivencia económica y cultural de las comunidades, es el saneamiento de los resguardos, para lo cual se han adquirido 1.870 mejoras por un valor histórico de \$13.940'322.600;

las que fueron entregadas a las comunidades para su aprovechamiento y conservación.

Si bien es cierto que a las comunidades indígenas del país se les han entregado unas 30 millones de hectáreas aproximadamente, éstas corresponden en su gran mayoría a las que por tradición han venido ocupando, la mayor parte localizada en territorios de selva con ecosistemas muy frágiles y, por tanto, con suelos no aptos para actividades agropecuarias.

IMPACTO

La actividad desarrollada por el Instituto en materia de atención a las comunidades indígenas ha respondido en gran medida a sus expectativas y, en general, ha sido acogida y reconocida por aquellas, la sociedad nacional y organismos internacionales.

Con los anteriores resultados se ha dado cumplimiento al mandato constitucional y legal de protección a las comunidades indígenas, especialmente su derecho a la tierra, que es garantía plena para la existencia física y cultural de dichos grupos étnicos.

La protección de las tierras ocupadas de las comunidades indígenas, mediante su legalización a través de los procedimientos establecidos en la ley, ha garantizado la preservación de sus tradiciones y culturas y ha contribuido notoriamente en su desarrollo, para mejorar su calidad de vida y la conservación de los recursos naturales y del ambien-



te, lo cual se refleja en la contribución a la paz social, al solucionar conflictos entre indígenas y colonos y con otras etnias; esto contribuye al ordenamiento territorial contemplado en la Constitución Política; ha permitido su participación en las decisiones que los afectan y en las transferencias de recursos corrientes de la Nación; con la elaboración de los estudios socioeconómicos sobre los diferentes pueblos indígenas, se ha contribuido a su conocimiento por parte de la comunidad nacional e internacional y es un valioso aporte a la investigación y cultura del país, entre otros resultados.



PERSPECTIVAS

Según los registros de demanda, deben adelantarse o proseguirse las actividades encaminadas a atender la constitución de resguardos para 220 comunidades; la ampliación de 150 resguardos localizados en los departamentos de Amazonas, Chocó, Putumayo, Nariño, Cauca, Tolima, Huila, Valle del Cauca, Cesar y La Guajira, especialmente en favor de las etnias Kofán, Inga, Pastos, Paéz, Guambiano, Embera, Awa, Yukpas y Wayúu.

También deben adelantarse los procedimientos de clarificación de la propiedad sobre 60 resguardos de origen colonial, con el fin de determinar su vigencia legal, localizados en la zona andina, especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño, Risaralda y Cundinamarca, en favor de las grupos étnicos Paéz, Pastos, Embera-Chamí y Muiscas.

Para la realización de los anteriores procedimientos de constitución y ampliación de resguardos se requiere la adquisición de 150.000 hectáreas aproximadamente y la legalización de 700.000 hectáreas de terrenos baldíos.

Además, es necesario avanzar en el saneamiento de 148 resguardos, mediante la adquisición de 1.839 mejoras, plantadas en un área aproximada de 131.546 hectáreas.

Con el logro de las anteriores proyecciones, el Instituto estaría dando cumplimiento a las demandas que han formulado las comunidades indígenas y contenidas en los acuerdos, compromisos, convenios y los estudios socioeconómicos realizados.

Desarrollo socioeconómico y empresarial campesino

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Para hablar de los antecedentes sociales y económicos de las comunidades campesinas, es necesario tener en cuenta la periodización de la economía rural en el país, así: la economía de la hacienda, prevaleciente en las primeras décadas del siglo anterior, caracterizada por relaciones precapitalistas y de servidumbre que incorporan arrendatarios, agregados y aparceros, entre otras; la descomposición de la hacienda y el éxodo de la población rural; el conflicto agrario y sus expresiones regionales; la violencia partidista de los años cincuenta; el papel jugado por el país de acuerdo con los contextos internacionales y los diferentes modelos de desarrollo que se han venido aplicando.



I N C O R P O R A

Las grandes transformaciones al interior de la agricultura, presentadas luego de la posguerra, modernizaron e incrementaron la productividad agropecuaria. En los años cincuenta y sesenta se generaliza, además de la mecanización, el uso de agroquímicos (fertilizantes, herbicidas, insecticidas), complementada a partir de mediados de los sesenta con el uso de variedades de alto rendimiento, situación que incide en las relaciones sociales y económicas, impulsándose formas capitalistas de producción, que unidas a la sustitución de importaciones estimulan la demanda de materias primas de origen agropecuario. Es de anotar cómo la mecanización redujo drásticamente el empleo de trabajo manual, fenómeno que fomenta la acumulación y reproducción ampliada del capital.

El estado de la economía rural en el país, tanto en lo relativo al desarrollo de la agricultura comercial, como la situación de la economía campesina, mostraba todavía que grandes haciendas ganaderas tenían pocas extensiones cultivadas, situadas en regiones planas y valles fértiles, mientras que la agricultura en muchas partes se hallaba en las faldas de las montañas, con rendimientos de subsistencia. La gran hacienda ganadera, de explotación extensiva, además, de constituir una antieconómica utilización de la tierra, impedía el acceso a la propiedad de una inmensa población campesina; existía en muchos sectores de la agricultura una baja productividad; las estadísticas indicaban una inequitativa distribución de la propiedad rural, económicamente perjudicial por la perniciosa utilización y destinación de las tierras, es decir, tanto el latifundio como el minifundio representaban los

más graves obstáculos que enfrentaba el país para el avance de la modernización y el desarrollo agrícola, al dificultar la tecnificación de los cultivos, mantener ociosa una importante fuerza de trabajo y arrojar unos bajos rendimientos tanto en la producción como en la productividad.

Esta situación, a la cual debe agregarse el proceso de descomposición de la economía campesina, la existencia de formas atrasadas de relación en el campo, la expulsión de los campesinos de sus tierras como consecuencia de la violencia, la inexistencia de una adecuada legislación protectora del trabajo rural, la falta de políticas que permitieran al campesinado el acceso a la propiedad, al crédito, a la salud, la educación y otros servicios, entre otros graves problemas, eran claramente indicativos de una defectuosa estructura social agraria, unas relaciones económicas injustas y una explosiva inequidad social.

Todo lo anterior llevó al gobierno, en 1960, a proponer la formulación de una reforma agraria con el objeto de suprimir la concentración de la propiedad rural, mejorar el nivel de vida de la población campesina y aumentar la producción agropecuaria, a la vez que trataba de impulsar el proceso de modernización de la agricultura empresarial o capitalista y buscaba un instrumento estable que asegurara la permanencia de la población en el campo y procurara el acceso a la tierra de los campesinos mediante programas de parcelaciones en unidades agrícolas familiares, es decir, fomentando para tal fin la propiedad de tipo familiar; buscaba además lograr un aumento de

la productividad y darle una destinación más apropiada a las tierras que se estaban utilizando inadecuadamente.

En síntesis, una reforma agraria que estimulara el aumento del ingreso real del pequeño productor, que eliminara la explotación de los pequeños arrendatarios y aparceros, que combatiera el ausentismo de los propietarios y todas las formas de injusticia social en el campo; en fin, como decía el presidente Carlos Lleras Restrepo, una reforma que "combine la progresiva transformación de la tenencia de la tierra con un efectivo aumento del volumen de la producción y de la productividad por hectárea; una reforma social que no ignore los avances técnicos, y un progreso técnico que no pierda de vista los objetivos de cambio social" (Carlos Lleras Restrepo. Mensaje del presidente de la República al Congreso. Julio de 1969. *La cuestión agraria*, Bogotá, 1982).

El artículo 1o. de la mencionada Ley estaba dirigido, además, a fomentar la adecuada explotación de las tierras incultas o difícilmente utilizadas, a través de programas de parcelaciones, extinción del dominio y aprovechamiento de las tierras; a acrecentar el volumen global de la producción agrícola y ganadera; a aumentar la productividad por la aplicación de técnicas apropiadas, y a elevar el nivel de vida de la población campesina, mediante programas de asistencia técnica, crédito agrícola, vivienda, organización, capacitación y fomento cooperativo, entre otros, siendo el fundamento del desarrollo socioeconómico que se debía adelantar.

LOGROS

Entre los años 1962 y 1986, opero un sistema de atención integral a los beneficiarios de la reforma agraria con la preponderante participación del Incora, tanto en el aspecto social y organizativo, como en el otorgamiento de recursos (crédito, adecuación de tierras, capacitación y extensión rural), donde además el Instituto fue pionero en el país en varios renglones productivos, cuya base sirvió para la conformación empresarial tanto en la producción nacional como en la de exportación. El desarrollo integral de las comunidades campesinas, bajo la responsabilidad directa del Incora se modificó, y los componentes del desarrollo vienen siendo atendidos en forma desarticulada por instituciones especializadas.



Aspectos sociales y organizativos

En los años iniciales de la reforma, se hicieron asentamientos individuales. A partir de 1966 se inician los primeros ensayos de trabajo asociado, impulsándose la conformación de empresas comunitarias, cooperativas agropecuarias, asociaciones de productores, mercados comunitarios y agroindustrias, entre otras.

Empresas comunitarias

Fueron impulsadas por el Incora, sugiriéndose su preferencia en la adjudicación y manejo económico de las tierras, y empezaron a organizarse a partir de 1968. Su desarrollo fue ascendente hasta el año de 1976, cuando el número de empresas y grupos comunitarios organizados representó 45% del total de familias asentadas y 50% del total de la tierra adjudicada. Posteriormente se inició un proceso de disolución y para 1983 representaban 21.27% del total de familias asentadas y 35% de la superficie adjudicada, hasta llegar a 15% del total de las familias en 1988.

Los problemas de organización y manejo de los asentamientos comunitarios se debieron, en parte, a las deficiencias del programa de capacitación en lo relativo al tratamiento de las múltiples características y diferencias halladas en los integrantes de las empresas, como al hecho de tratarse de grupos marginados, con diferentes procedencias y experiencias productivas, con visión cortoplacista, producto de sus condiciones de trabajo asalariado, inestables y con aspiraciones muy variadas. Adicionalmente, la empresa comunitaria introdujo un sistema de vida diferente a la del parcelero corriente, cuya propiedad individual continuó siendo la aspiración de muchos socios pero que no se vio materializada por el carácter de propiedad social de la empresa.



Las cooperativas y asociaciones de productores

La Ley 135 de 1961 consideró el fomento de las cooperativas entre los adjudicatarios de tierras del Incora como parte esencial de sus programas para lograr elevar su nivel de vida, dándoles un carácter empresarial. Sus finalidades primordiales fueron el mercadeo de los productos de la economía campesina de la reforma agraria, el impulso a

la ganadería, la obtención de créditos para la producción, los servicios de maquinaria agrícola y el suministro de servicios varios a los asociados. En 1968, en razón de la gran magnitud que había alcanzado el movimiento cooperativo agropecuario, se fundó la Central de Cooperativas de Reforma Agraria Limitada (Cecora), que dio un apoyo integral y valioso a las cooperativas de la reforma agraria en los aspectos organizativos, productivos y de

comercialización, aun después de abandonado el programa por el Incora.

En la Ley 160 de 1994 se revivió la formación de cooperativas, cuyo objetivo principal fuera la comercialización de productos agropecuarios y la obtención de créditos de producción, para lo cual se otorgará un subsidio por beneficiario no inferior a 5%, ni superior a 10% del valor del subsidio para la adquisición de tierras. En la constitución de las cooperativas, la acción institucional ha tenido

en cuenta la integración de las familias por predios contiguos o cercanos, dándose una perspectiva diferente a las cooperativas conformadas en los años setenta.

Acceso a recursos

Es importante analizar la evolución en la prestación decreciente de los servicios de crédito, capacitación, extensión rural y adecuación de tierras, dirigidos a complementar las actividades de dotación de tierras, dentro del concepto de reforma agraria integral, los cuales empezaran a decrecer, como consecuencia de la decisión de traspasar la prestación de aquellos servicios a otras entidades, y en desarrollo del principio de especialización.

Crédito

El crédito se presenta bajo dos formas. La primera se relaciona con los recursos obtenidos por el Incora a través de empréstitos, que sirvieron para alimentar los diferentes programas, y la segunda, con el acceso directo al capital por parte de los beneficiarios de reforma agraria.

Empréstitos con organismos internacionales

El Incora obtuvo varios empréstitos internacionales desde 1963 hasta 1987 para impulsar el desarrollo agrícola, la productividad y crear capital humano. Uno de ellos, con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), por valor de US \$18.920.000, con el objeto de financiar el crédito

agrícola supervisado; otro con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por valor de US \$37.600.000, para realizar obras de adecuación de tierras, apoyo a la colonización y capa-



citación a las comunidades, y una tercera fuente de recursos fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), con un crédito de US\$99.600.000, de los cuales una parte se utilizó para apoyar los programas de colonización, que permitió construir en estas áreas infraestructura vial y obras relacionadas con la salud y la educación, y la otra para la adecuación de tierras y la atención de las familias beneficiarias de los programas de adjudicación de tierras de varios departamentos del país, que financió principalmente la producción de alimentos y el desarrollo de algunos proyectos agroindustriales.

Para comunidades indígenas se tramitaron dos empréstitos así: Uno con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (Fida) por US \$8.000.000 dirigido a apoyar a la colonización y algunas comunidades indígenas, y otro con el gobierno canadiense, por US \$600.000 millones para atender las comunidades indígenas del Vichada, en proyectos de desarrollo ganadero, producción de alimentos básicos y el fomento de cultivos de pancoger, mediante la entrega de semillas, herramientas y capacitación agrícola.

Crédito a los beneficiarios de reforma agraria

Para cumplir con los objetivos que le fijó la Ley 135 de 1961, de prestar servicios complementarios a la dotación de tierras a los campesinos, el Incora inició en 1964 el programa de crédito, no sólo como un sistema de apoyo al sistema económico, sino como medio para la promoción social, a través del crédito supervisado, con empréstitos de la AID y cuyas características le permitieron a los beneficiarios adelantar sus proyectos productivos sin necesidad de hipotecar sus activos para atender los compromisos crediticios, obteniendo excedentes para consolidar sus empresas. La tasa de interés se inició con 5% sobre saldos de capital para todas las actividades financieras, a excepción de los cultivos de tardío rendimiento, que tuvieron intereses de 2% anual. Posteriormente en 1966, el interés se incrementó a 8% anual sobre saldos de capital.

La modalidad de crédito planificado comenzó en 1969 con un crédito del Banco Mundial. El interés continuó siendo de 8%, pero liquidado sobre cuotas de capital. A partir de 1973 se incrementaron los intereses para actividades de corto plazo a 12% y para actividades de mediano y largo plazo a 10%.

El crédito integral nació en 1980 con recursos del Banco Mundial. Se unificaron entonces los intereses a 16% para todas las actividades financieras y de 1981 en adelante se incrementó a 18% anual.

El Incora tuvo dos modalidades de crédito: el de tierras y el de producción. En lo referente al crédito de tierras, el beneficiario cubría el valor de la parcela y los intereses correspondientes en un plazo hasta de 15 años, por el sistema de amortización acumulativa y el monto de capital se cobraba a partir del tercer año. Durante los dos primeros años no se cobraban intereses y, en los años siguientes, se liquidaba un interés de 4% anual sobre cuotas de capital. El crédito de producción estuvo orientado a la financiación de proyectos agrícolas y pecuarios, con las tasas de interés mencionadas anteriormente.

El agotamiento de los anteriores recursos y la imposibilidad de acrecentarlos, así como el creciente aumento de beneficiarios nuevos, determinó la necesidad de recurrir a fuentes crediticias diseñadas para atender a productores distintos de los beneficiarios de reforma agraria y, por consiguiente, inadecuadas para estos, originándose la organización de tres formas de créditos: de recursos propios, mixtos y recursos garantizados.

Los recursos propios se destinaron a reactivar las líneas de crédito supervisado, planificado y crédito integral. Los mixtos se iniciaron con aportes directos del Incora, con los cuales se financiaba 50% de cada crédito y 50% restante lo aportaba el Banco Ganadero, manejado en forma de Fondo Rotatorio. En el crédito garantizado se utilizaron recursos del Fondo Financiero Agropecuario y los recursos ordinarios de los intermediarios financieros, mediante convenios y con el otorgamiento de garantía institucional del Incora. Las actividades a

financiar, cuantías, plazos e intereses y demás condiciones financieras fueron las establecidas por la entidad crediticia.

A partir de 1987 se presenta un notable decrecimiento en la colocación de recursos propios, debido a los pagos del compromiso institucional por el servicio de la deuda que se tiene que cubrir con los organismos internacionales de financiación, y a la descapitalización del programa, ocasionada por el cubrimiento de garantías ante las entidades financieras con las que se han celebrado convenios; de igual manera, en 1989 se presenta un descenso de los recursos garantizados, ocasionado por las condiciones financieras, con tasas de interés elevadas y sistemas de amortización inadecuados.

Año tras año la cartera vigente ha ido en permanente aumento, lo cual significa que la velocidad de rotación de la cartera fue cada vez más lenta, como consecuencia de la pérdida de capacidad de pago por el incremento de los intereses de los créditos garantizados, constante aumento de los costos de producción y problemas de mercadeo, con especial énfasis en la baja de precio de los productos y deficiencias en la comercialización.

Durante el período 1964-1990, el programa de crédito del Incora se constituyó en pilar de la acti-

vidad institucional, complemento esencial para desarrollar adecuadamente las explotaciones organizadas bajo los parámetros de la Unidad Agrícola Familiar. Por esta razón, el crédito estuvo ligado a la prestación de servicios de planificación, asistencia técnica, capacitación y supervisión para asegurar el buen manejo de las inversiones.

A partir de la Ley 16 de 1990, y como consecuencia de la aplicación del principio de especialización de las instituciones, la facultad de otorgar créditos se restringió quedo únicamente queda en manos de los establecimientos vigilados por la Superintendencia Bancaria, sustrayéndole al Incora la posibilidad de continuar financiando las actividades productivas.

En 1994 la Ley 160 modificó el subsidio que se concedía a través de la tasa de interés del crédito de tierras, para darse directamente sobre el

valor de la Unidad Agrícola Familiar equivalente a 70% del valor de ésta, y el 30% restante por medio de un crédito con la banca, debiendo el campesino además acceder al crédito para la producción. Es de anotar que hasta 1998 se otorgaron créditos de tierras y a partir de esta vigencia han

estado suspendidos por los intermediarios financieros, acudiendo los beneficiarios a otras fuentes de financiamiento (por parte del propietario mediante crédito o cesión total o parcial del res-



pectivo valor, entes territoriales, entre otros): de igual manera, el crédito de producción se halla seriamente afectado, causando gran traumatismo a los beneficiarios.

Actualmente el crédito constituye una seria limitante para el financiamiento de la reforma agraria, pues la actividad y el tipo de clientela no son atractivos a los intermediarios financieros, quienes alegan motivos de riesgo, representados en los propios de la producción agropecuaria, en la debilidad organizativa, la falta de acompañamiento y capacitación empresarial, por lo cual se presentan deficiencias presupuestales, técnicas, logísticas y metodológicas para la prestación de estos servicios. Unido a lo anterior se encuentran los altos índices de cartera como consecuencia de las altas tasas de interés en la década de los noventa y la crisis económica sufrida por el sector y el país en general.

Capacitación y extensión rural

En las dos primeras décadas de la reforma agraria, la capacitación y la extensión rural fueron algunos de los elementos básicos de las actividades del Instituto ya que los campesinos beneficiarios, además de la tierra, requerían acceder al conocimiento y al manejo de la tecnología, la administración y el desarrollo empresarial de acuerdo con las exigencias del mercado.



En 1988 se creó el Fondo de Capacitación y Promoción Campesina, con base en lo establecido en la Ley 30 de 1988, constituido en parte con recursos de capacitación campesina, con cuyos recursos fortalecieron la organización y capacitación campesina de la Anuc, Anmucic, Onic, Fanal, Fensuagro y Fenacoa. Igualmente se asignaron recursos a las organizaciones del nivel regional.

Entre las metodologías de capacitación utilizadas por el Instituto, se encuentran las siguientes:

- ☛ *La Asistencia Empresarial Rural*, fundamentada en los contenidos de la Ley 30 de 1999, cuya formulación se basó en el conocimiento obtenido en la práctica de más de 25 años de trabajo. Tres fueron los componentes de este proceso: la planeación participativa y descentralizada; actividades de producción y comercialización; y la organización social y empresarial. El programa de capacitación y de transferencia se subdividió en cuatro categorías: preasentamiento, despegue, transición, desarrollo y consolidación.
- ☛ *El programa Capaca* (Capacitación para la Participación Campesina), que se desarrolló en convenio con el Sena y se destaca su contenido relacionado con la comercialización.

Otra de las metodologías utilizadas fue la del *Programa de Desarrollo Empresarial Participativo* (Prodep), propuesta que ha focalizado su atención en objetivos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, enfatizando en la organización como vehículo apropiado para la participación, concertación y autogestión, mediante el aprendizaje de la organización haciendo, en una constante interacción que facilita la prospección y la creación de unidades productivas social y económicamente rentables.

Actualmente la capacitación se adelanta en coordinación con el Sena, las Umatas y funcionarios de Incora, principalmente, así como a través de algunos convenios con universidades, ONGs, gremios, organismos de cooperación internacional y organizaciones campesinas.

Adecuación de tierras

EL Incora promovió y realizó obras de defensa contra las inundaciones, riegos y de avenamientos, con el objeto de adecuar la mayor extensión posible de tierras a formas de explotación más productivas, y obtener al mismo tiempo una modificación en la estructura de la propiedad. Los estudios realizados sobre la materia fueron el punto de partida de las grandes obras de adecuación de tierras en el país.

La magnitud de las obras, el impacto social y el desarrollo que produjeron en las regiones donde se construyeron 18 distritos de adecuación con rie-

go y drenaje, o solo drenaje, se refleja en la siguiente información:

Superficie aprovechable	257.362 has.
Superficie adecuada con riego y drenaje	109.939 has.
Superficie adecuada con sólo drenaje	106.991 has.
Usuarios directamente beneficiados	457.019 habitantes
Población beneficiada en la zona de influencia	901.884 habitantes
Total	1'358.903 habitantes

Fomento agropecuario

En la búsqueda de mayores ingresos para mejorar el nivel de vida de los campesinos, el Incora desarrolló actividades de fomento en cultivos permanentes, semipermanentes, semestrales, especies menores y ganadería, entre los que se destacan el caucho, la palma africana, el cacao, los frutales de clima cálido y frío, los búfalos de agua, especies menores y la ganadería.

En 1964 impulsó el cultivo del caucho, previo a investigaciones hechas en áreas de la Amazonia y la Orinoquia colombiana, como una alternativa a los proyectos de colonización, mediante un plan de desarrollo apoyado por el Instituto Francés del Caucho (IFC) y la asesoría del Cirad; así mismo se investigó y transfirió tecnología en palma africana, cacao y frutales.

En relación con la ganadería, se aclimataron búfalos de agua traídos de Trinidad-Indias Occidentales, para servir en la Costa Pacífica como productores de leche, carne, cueros y animales de trabajo y se adelantaron planes nacionales de ganadería con apoyo de los Fondos Ganaderos. Para este fin, el Incora capitalizó los fondos ganaderos de Arauca, Cesar, Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Meta y Chocó. A través de este programa además de poblar de ganado las parcelas de los beneficiarios, se transfirió tecnología y se prestó asistencia técnica.

Las actividades realizadas con especies menores como cabras, ovinos y cuyes permitieron mejorar el consumo de proteína, aprovechar la mano de obra familiar y obtener ingresos adicionales, procesos adelantados con recursos institucionales de fomento y apoyo de programas como PAN-DRI.

Producción agropecuaria en asentamientos campesinos

Respecto del uso de las tierras por los beneficiarios de reforma agraria, sobre una superficie de 1.711.086 hectáreas, 10% se encuentra en explotaciones agrícolas. Sobresale la participación de los cultivos transitorios con 3.5% (arroz y el maíz) en los departamentos de Huila, Tolima, Meta y Córdoba; 3.7% en pancoger, el cual comprende explotaciones agropecuarias de autoconsumo, con algunos excedentes que van al mercado. Los cultivos permanentes y semipermanentes participan con 2.5% del área, principalmente con

cultivos de café, cacao, caña de azúcar, plátano y banano.

Sobresale la producción de plátano y banano en la región de Urabá a través de 16 cooperativas, que exportan entre 1996 y el año 2000 la cantidad de 21.025.794 cajas con ingresos de 13.794 millones de pesos.

En los cultivos de cacao se destacan los productores de Santander y Meta. En el cultivo de café sobresalen productores de los departamentos de Risaralda, Quindío, Caldas y Antioquia. La persistencia de los pequeños productores en este cultivo, está influida por la composición de la estructura de costos y un gran porcentaje de los mismos está representado en mano de obra, lo que contribuye a su permanencia.

60% de área se encuentra en ganadería. En 1993 existían 550.000 cabezas de ganado bovino, cuyos indicadores de producción se hallan dentro de los parámetros del promedio nacional, demostrando un progreso técnico por parte de los usuarios.

Una gran proporción del área se encuentra abandonada por los campesinos, producto de la violencia y la recesión económica.

Es de resaltar como en Colombia la población campesina genera 44% del valor de la producción agraria del país, 60% de los alimentos producidos y consumidos en el país, 30% del café y 20% de las materias primas para la industria.

Reforestación y protección forestal

Mediante la Ley 2a. de 1959 se constituyó como Reserva Forestal gran parte del territorio nacional, abarcando territorios de la Orinoquia, Amazonia, Cuenca del Pacífico, Sierra Nevada de Santa Marta y parte alta de la cordillera Central. Con la Ley 135 de Reforma Social Agraria se pretendió modificar considerablemente la tenencia de la tierra localizada en la región más desarrollada, la región andina. No obstante, por diversos motivos esta intención no se logró en la medida requerida y fue preciso acompañar la reforma agraria con programas de colonización, sustrayendo territorios de la Reserva Forestal, para asentar los campesinos que habían sido expulsados por fenómenos de violencia. Adelantar estos programas de colonización significó para el Incora el estigma de haber colaborado con la deforestación de áreas considerables de aquellos territorios.

El Incora también adquirió tierras de particulares con el fin de proteger el medio ambiente y llevar a cabo reforestaciones, para lo cual adelantó programas en asocio con otras instituciones, en la Sierra Nevada de Santa Marta, las hoyas de los ríos Otún, San Jorge y Sinú, y ejerció también vigilancia forestal en la Sierra de La Macarena.

La Ley 160 de 1994 dedica buena parte de su ar-

ticulado a la protección y sostenibilidad ambiental y en sus desarrollos y reglamentaciones incorporó los mandatos de la Cumbre sobre la Tierra reunida en Río de Janeiro en 1992. Dentro de éstas se propuso frenar el avance de la frontera agrícola que venía amenazando ecosistemas frágiles de diferentes regiones; se reglamentó la titulación de baldíos en Unidades Agrícolas Familiares y zonas relativamente homogéneas y se organizaron y regularon las Zonas de Reserva Campesina, con criterios de preservación y sostenibilidad mediante la identificación de las comunidades con estos propósitos.

Actualmente el grupo Interno de Trabajo Ambiental del Instituto, desarrolla gestiones de apoyo a las comunidades campesinas para que los programas misionales se den



dentro de los marcos de preservación y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Conforme a lo anterior se fomentan proyectos productivos sostenibles con agricultura orgánica y explotaciones silvopastoriles para minimizar los costos de producción, disminuir los efectos depredadores en los recursos naturales y obtener productos limpios de acuerdo a la demanda de los mercados nacionales e internacionales.



Centros de arrendamiento de maquinaria agrícola

El Incora, conjuntamente con el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema) y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado-DRI, estableció centros de servicio de arrendamiento de maquinaria agrícola para beneficiar pequeños productores. Este programa que funcionó hasta la expedición de la Ley 160 de 1994, contó con recursos del Incora y el DRI por valor de \$2.926.7 millones, administrados por Fidugán y la Caja Agraria a través de contratos de fideicomiso. Con estos recursos se constituyeron 39 centros de maquinaria, administrados por asociaciones de productores, empresas comunitarias, cooperativas y entidades públicas como departamentos, municipios e instituciones educativas. Estos centros contaron con la maquinaria y equipos necesarios para realizar las labores completas requeridas por los cultivos.



IMPACTOS

Los criterios utilizados para medir los resultados de la acción del Estado, por lo general son de tipo cuantitativo: (volumen de producción, crédito otorgado, kilómetros de carreteras, entre otros), desconociendo el impacto que tiene en la comunidad en un largo plazo, el desarrollo de po-

líticas que tienden a superar problemas de tipo estructural.

Aspectos sociales y organizativos

Entre 1966 a 1970 fueron conformadas 23 cooperativas, con 12.896 asociados, período que se caracteriza por el auge de éstas; de 1970 a 1974 existían 25 cooperativas con 21.145 asociados; de 1974 a 1978, se redujo a 24 organismos con 18.664 asociados; de 1978 a 1982, se disminuyó a 18 con 15.046 asociados; de 1982 a 1986, se incrementa el número de cooperativas a 24, pero disminuye el número de asociados a 11.250; en el período de 1986 a 1990 se aumentó a 41 el número de cooperativas, pero disminuyó el número de asociados a 7.137. Bajo la Ley 160 de 1994, se han organizado 49 cooperativas con 2.736 familias asociadas, las cuales recibieron un subsidio por valor de \$1.686.6 millones y en su mayoría se conformaron para mejorar las condiciones de comercialización.

En 1972 se constituyeron 503 empresas comunitarias con 5.778 familias en 135.455 hectáreas; en 1974 se organizaron 1.149 empresas con 13.008 familias en 262.973 hectáreas; en 1975 se aumentaron a 1.405 empresas con 15.119 familias en un área de 276.952 hectáreas.

A partir de esta fecha disminuye el número de empresas comunitarias; es así como en 1978 existían 1.257 con 12.200 afiliados; en 1982, 1.154 empresas comunitarias con 10.601 familias y una área de 230.712 hectáreas; en 1996, 629 empresas con 5.634 familias y 117.462 hectáreas; para el año 2000 sólo se hallaban vigentes 452 empresas.

El decrecimiento tanto de las cooperativas como de las empresas comunitarias, ha estado motivado parcialmente por la falta de recursos de crédito para financiar el aporte de capital a los asociados. Otras sucumbieron por el bajo volumen de operaciones y rentabilidad; por otra parte, el débil acompañamiento influyó en las deficiencias de la administración y controles efectivos, afectando la consolidación y sostenimiento de dichas organizaciones.

De 1964 a 1991 se atendieron 371.309 familias, con créditos otorgados a través de recursos directos por valor de \$303.700 millones; con recursos garantizados bajo convenios con Banco Ganadero \$16.500 millones y a través de la Caja Agraria \$127.000 millones, para un valor total de \$447.600 millones, a precios constantes de 1999.

Capacitación

Desde 1963 se han realizado 57.065 eventos de capacitación con 900.000 participantes en aspectos técnicos, sociales, empresariales y de organización.

Adecuación de tierras

Hasta 1976, año en que se llevó a cabo el proceso de segregación de las actividades de adecuación de tierras y administración de los distritos de riego, que pasaron del Incora al Himat, se construyeron distritos de riego con un área de 257.362 hectáreas; 1.008 kilómetros de canales de riego; 1.747 kilómetros de canales de drenaje y vías internas de los distritos por 1.033 kilómetros.

En la infraestructura física y social, más de un millón de campesinos y colonos han recibido directa e indirectamente los beneficios de 2.293 kilómetros de vías y 24 puentes; la construcción de 208 escuelas y remodelación de 183; la construcción de 25 puestos de salud y 2 hospitales; 21 acueductos rurales y 51 abastos de agua; 36 alcantarillados; 15 redes eléctricas, 9 aeropuertos y 185 jagüeyes. Con estas obras se incrementó la producción y productividad, adecuándose vastas regiones que hoy son pioneras en la producción agropecuaria.

Fomento agropecuario

En los primeros años de funcionamiento del Incora se adelantaron actividades de fomento, que fueron el fundamento para las explotaciones de los beneficiarios de reforma agraria, así como de otros productores en el país.

En desarrollo de este propósito, en 1972 el Incora tenía 6 granjas en zonas representativas

(Tolima, Valle, Atlántico, Norte de Santander, Meta, Córdoba) y la Granja de Nuevo Colón en Boyacá, la única en el contexto nacional que continúa operando como centro de docencia y apoyo al campesinado de la región. Dentro de las investigaciones allí adelantadas sobresale el descubrimiento de una nueva variedad de curuba, por parte del Ingeniero Agrónomo Tarmin Campos, quien acaba de editar con apoyo del ICA un libro sobre este cultivo.

Las primeras siembras del cultivo del caucho (500 has.) se realizaron en el Caquetá, en el período de 1966-1970, con material vegetativo importado. Durante 15 años aumentó el área sembrada en diferentes regiones del país, beneficiando 1.050 familias que recibieron crédito para instalación y sostenimiento. Así mismo, se celebró un convenio en 1998 con la Corporación Araracuara para propagar su cultivo en los departamentos de Guaviare y Putumayo.

La palma africana, el cacao y los frutales, tanto de clima cálido como frío, fueron otros de los renglones fomentados por el Incora, para lo cual debió importar material vegetativo, semillas y yemas para su propagación, siendo pioneros los departamentos de Norte de Santander, Santander, Tolima, Meta y Córdoba.

En cuanto a la reforestación, en 1986 se ha-

bían reforestado 5.636 hectáreas con 10.547.567 árboles.

Con relación a la ganadería y especies menores, en 1967 el Incora importó de Trinidad Indias Occidentales 40 búfalos de agua, los cuales pasaron luego al Departamento del Casanare y al Fondo Ganadero de Caldas para su adaptación en la zona del Magdalena Medio. En 1995, el hato ganadero de los beneficiarios del Instituto, ascendía a 430.000 cabezas de ganado, equivalentes a 2% del hato nacional.

En cuanto al programa de especies menores, el Incora importó un pie de cría caprino procedente de México para iniciar su explotación en las regiones áridas del país y en granjas como "El Cucharó" en Santander, Prado- Sevilla de la Regional Magdalena; El Juncal,



Versalles y Villavieja en el Huila y Pailitas en la regional Cesar, donde se replicaron para ser distribuidas a otras regiones colombianas. Con respecto a los ovinos, el Incora adelantó su fomento y facilitó el pie de cría a los beneficiarios, quienes los multiplicaron para conformar nuevas explotaciones con otros campesinos. El cuy fue otra de las especies menores difundidas por la entidad, iniciándose



a finales de 1976, el "Programa de recuperación, investigación y mejoramiento del cuy" en el sur del país, con el propósito de mejorar la alimentación basada en proteína animal y los ingresos por venta de excedentes.

PERSPECTIVAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

El tránsito a una economía abierta, caracterizada por una fuerte competencia, con desigualdades en las estructuras de los mercados internacionales y una rentabilidad oscilante y declinable para muchos productos y productores, así como los altos costos de producción, el difícil acceso al crédito y la escasa preparación de comunidades rurales marginadas, pone de manifiesto un alto grado de incertidumbre en cuanto al futuro de esos grupos de productores, por lo cual deben aplicarse medidas que respondan a las características de la economía campesina y, en especial, de la población beneficiaria de la reforma agraria.

Bajo este contexto, la existencia de una política macroeconómica equilibrada, con una adecuada complementariedad y coordinación entre las políticas sectoriales, constituye el marco general necesario para facilitar la competitividad de ese sector de la economía rural. El acceso a la tierra por parte de los campesinos debe estar ligado a una política de financiamiento acorde con sus condiciones socioeconómicas; la incorporación al progreso técnico con tecnologías adecuadas y sustentables; el ingreso a las cadenas de mercado, llegando hasta la agroindustria; el desarrollo



social, con el fortalecimiento de la base empresarial, y sobre todo, enfatizar en la educación y capacitación pertinente, con el propósito de mejorar su nivel de vida.



Es decir, las perspectivas de los beneficiarios de reforma agraria en aspectos socioeconómicos y empresariales, tienen como punto de partida su integración a una adecuada y efectiva estrategia de desarrollo rural, con participación de las instituciones estatales, apoyadas en todos los niveles con los agentes del desarrollo tanto del sector público como privado, las organizaciones de productores, ONGs, universidades, entre otros, conjugando la incorporación de lo productivo con lo social, lo ambiental y lo político, con equidad de género.

Con el Programa de Desarrollo Empresarial el Incora busca desarrollar las potencialidades productivas, sociales, políticas y económicas de las comunidades, a fin de que puedan ubicarse en actividades rentables y sustentables en el tiempo. Para lograr lo anterior, debe coordinar acciones interinstitucionales para el acceso a bienes y servicios necesarios para su potencialización integral, asesorando directamente en lo referente a aspectos técnicos y jurídicos.

Ante las grandes limitaciones de acceso al capital, se promueve, de una parte, el arreglo de cartera de muchos beneficiarios que se encuentran morosos, mediante un programa que facilite su habilitación con el sistema financiero, y de otra,

impulsando acciones para que el financiamiento no sea un obstáculo en el desarrollo de sus actividades productivas.

De igual manera se fortalece la planeación y operación de la reforma agraria en los Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria y en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, a través de la coordinación y gestión para el acceso a recursos productivos y sociales básicos por parte de los beneficiarios de reforma agraria.

Uno de los componentes objeto de la acción institucional es el relacionado con la organización de las comunidades campesinas, para superar la simple propiedad sobre la tierra, a través de procesos de capacitación con metodologías participativas que contienen elementos tales como aspectos socioempresariales, de participación en las instancias de planeación y coordinación, manejo del medio ambiente y ordenamiento de los recursos naturales en procesos autosostenidos.

Concebir el desarrollo social campesino y empresarial como una estrategia global de desarrollo rural, ha llevado a que uno de los objetivos principales del Instituto sea la reactivación de los asentamientos de reforma agraria, con programas que permitan la recuperación en todos los aspectos de las regiones intervenidas.

Otra de las estrategias que impulsa el Instituto, es la de las alianzas productivas, enmarcadas

dentro de un criterio de equidad, considerándose necesarias en la complementariedad de conocimientos tecnológicos y capacidad empresarial. En este sentido, hay que señalar que la política de innovación tecnológica debe adaptarse necesariamente a la estructura socioeconómica, cultural y medioambiental de las diferentes comunidades y territorios del país.

Se aspira a que, a partir del programa de Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura, se abra la posibilidad para los campesinos de la reforma agraria de utilizar el incentivo modular a fin de subsidiar diferentes inversiones relacionadas con vivienda, comercialización, intraprediales y extraprediales y capital semilla, entre otros, para la ejecución de proyectos productivos viables y sostenibles con acompañamiento integral y recursos suficientes y oportunos en sistemas de producción mixtos, con soportes para el encadenamiento productivo y de mercado.

Las soluciones planteadas para resolver el atraso socioeconómico campesino, pueden expre-

sarse bajo tres grandes formas: con una modificación de la distribución del ingreso con aumento de la producción, es decir a través del incremento del ingreso global, dejando inalterada la propiedad de los medios de producción. Otra sería la de conducir el mejoramiento del ingreso a través del cambio de ciertos presupuestos institucionales (salarios mínimos, leyes contra los monopolios, control de los precios, impuestos, etc.). Una tercera opción consiste en combinar las dos anteriores y establecer cambios en la propiedad de los medios de producción y el acceso a la tierra por

parte de campesinos, modificando la estructura social agraria y estimulando la función social de la tierra, en donde el problema agrario no se mire únicamente desde el punto de vista de la productividad, sin que ello signifique el descenso en la tasa de capitalización, sino por el contrario, que permita

abrir posibilidades de acumulación del capital agropecuario, brindando a las comunidades rurales las posibilidades de organización, desarrollo empresarial y su participación en la toma de decisiones, con incorporación de la perspectiva de género.





GERENTES DEL INCORA EN 40 AÑOS DE LABORES 1961 - 2001

Enrique Peñalosa Camargo

Carlos Villamil Chaux

Antonio Barberena Saavedra

Jaime Zambrano Campo

Jorge Torres Lozano

Joaquín Vanín Tello

José Arcenio Suárez Suárez

José Antonio Gómez Hermida

Pedro José Ramírez Ramírez

Ernesto Muñoz Orozco

Antonio Gómez Merlano

Fabio Bermúdez Gómez

Antonio Hernández Gamarra

Carlos Ossa Escobar

Germán Bula Escobar

Fernando Corrales Cruz

Luis Fernando Múnera Díez

Tiberio Alzate Vargas

Alba Otilia Dueñas de Pérez

Rodrigo Villalba Mosquera

Javier Enrique López Camargo

Jorge Enrique Cardoso Luna

ESTA PUBLICACIÓN CONTÓ CON EL APOYO DE LAS SIGUIENTES ENTIDADES:





