

EL MERCADO DE TIERRAS EN COLOMBIA

¿Una alternativa viable?

**ABSALÓN MACHADO
RUTH SUÁREZ**
(coordinadores)

CEGA
IICA
TM EDITORES

Absalón Machado C. Economista de la Universidad de Antioquia, M.S. en Economía, Universidad de Chile; profesor titular de la Universidad Nacional, investigador de CEGA.

Ruth Suárez. Economista de la Universidad Nacional, investigadora de CEGA.

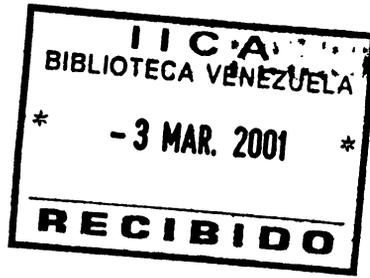
Manuel Rojas. Ingeniero Agrónomo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; Maestría en Ciencias Agropecuarias con énfasis en Economía agrícola, Universidad técnica de Berlín. Profesor de la universidad alemana; consultor del proyecto piloto de mercado de tierras.

Edo Urbina. Economista de tierras, Universidad INCCA de Colombia; especialista en Proyectos Sociales de Desarrollo de la Fundación Universitaria para Empleados, consultor del proyecto piloto de mercado de tierras.

Frank Höllinger. Economista Agrario de la Universidad de Humboldt, Berlín, Alemania.

Héctor Mondragón. Economista, Asesor de la ONIC.

Gabriel Martínez. Economista de la Universidad de Antioquia, M.S. Planeación de la Universidad de Edimburgo, Escocia, Secretario General de la SAC.



El mercado de tierras en Colombia

¿Una alternativa viable?

Absalón Machado
Ruth Suárez
Coordinadores

CEGA

IICA

T
m
EDITORES

115A
00003594 E11
35

© Absalón Machado y Ruth Suárez
© Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el IICA
Primera edición: julio de 1999
ISBN: 958-601-858-X

Diseño de cubierta: Héctor Prado M., Tercer Mundo Editores
Edición, diagramación, impresión
y encuadernación: Tercer Mundo Editores
E-mail: tmundoed@polcola.com.co. PBX: (571) 312 6816
Impreso en Colombia - Printed in Colombia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN xi

UNA VISIÓN RENOVADA SOBRE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA 1 *Absalón Machado C.*

EL FUNDAMENTO CLÁSICO DE UNA REFORMA AGRARIA	1
El contexto de la reforma agraria	5
Cambios en la estructura agraria	9
Una estructura agroindustrial para el desarrollo rural	12
La acción del Estado fortalece la estructura bimodal	14
Una nueva visión de la reforma agraria	16
Papel del Estado, del mercado y de las organizaciones civiles	23
BIBLIOGRAFÍA	27

DE UNA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA HACIA UNA POLÍTICA DE REFORMA RURAL 31

Ruth Suárez

1. LA JUSTIFICACIÓN DEL MERCADO DE TIERRAS COMO INSTRUMENTO DE REFORMA AGRARIA Y SUS IMPLICACIONES A NIVEL DE POLÍTICAS	33
2. LA REFORMA AGRARIA A TRAVÉS DE LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA DE TIERRAS EN LA PRÁCTICA	35
2.1 Mercados de tierras en zonas de poder territorial	36
2.2 Mercado de tierras segmentado y asimetría en las negociaciones	36
2.3 Incapacidad para modificar la estructura de distribución de la propiedad	37
2.4 Incapacidad para gestar unidades empresariales sostenibles económica y socialmente	38
2.5 Los mecanismos de mercado aplicados en una dimensión microrregional: oferta, demanda, precios de la tierra, formas de negociación	38
2.6 Participación de los agentes privados y relaciones clientelistas	40
2.7 Restricciones en la capacidad de las instancias municipales para participar activamente en el proceso de MT	40
2.8 Logros posibles a partir de una intervención en el MT de acuerdo con la experiencia del Proyecto Piloto	41

3. LA PROPUESTA DE MERCADO DE TIERRAS Y LAS EVIDENCIAS HISTÓRICAS Y SOCIOECONÓMICAS EN COLOMBIA 41
 - 3.1 Existencia y procesos de formación de un mercado "natural" de tierras en el país: las lecciones que de allí se derivan 42
 - 3.2 Experiencias en mercados de tierras intervenidos en el país: las lecciones 51
4. LA PERTINENCIA DE LOS SUPUESTOS BÁSICOS DE LA PROPUESTA DE MERCADO DE TIERRAS A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA 55
 - 4.1 La ausencia de economías de escala en la gran explotación y la mayor eficiencia de la pequeña explotación 55
 - 4.2 Las relaciones excluyentes y competitivas entre grandes propietarios y los pequeños que utilizan la mano de obra familiar 57
 - 4.3 La visión estática de la Unidad Productiva 59
 - 4.4 Incoherencias en la aplicación de la ley: la definición de las unidades productivas beneficiarias de la reforma agraria y sus implicaciones 60
5. LAS POSIBILIDADES DEL MERCADO COMO MECANISMO DE REDISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD: REFORMA RURAL EN LUGAR DE REFORMA AGRARIA MEDIANTE LOS INSTRUMENTOS DE MERCADO 63
6. IMPLICACIONES A NIVEL DE LA FORMULACIÓN DE UNA LA LEY DE REFORMA DE LA PROPIEDAD RURAL 64

UNA MIRADA INSTITUCIONAL DE LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA DE TIERRAS RURALES COMO ESTRATEGIA DE REDISTRIBUCIÓN Y EQUIDAD 67

Manuel Rojas

- INTRODUCCIÓN 67
- LAS CONNOTACIONES POLÍTICAS DE LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA DE TIERRAS 69
- CONDICIONES PARA LA OPERACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA DE TIERRAS 75
- Los derechos de propiedad y los costos de transacción 79
- DESCENTRALIZACIÓN Y REGIÓN: CONCEPTOS CLAVE EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA DE TIERRAS 85
- PREFERENCIAS INDIVIDUALES *VERSUS* CONDUCTAS COOPERATIVAS 91
- LAS RELACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA 93
- EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA REFORMA AGRARIA 96
- PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES, LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR PRIVADO 99

LOS NÚCLEOS PRODUCTIVOS Y LA RENTABILIDAD DE LOS PROYECTOS 101
BIBLIOGRAFÍA 104

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MERCADO DE TIERRAS 105
Hernando Urbina

1. LA ESTRUCTURA GENERAL REQUERIDA PARA UN MERCADO DE TIERRAS 105
 - 1.1 Los criterios de ordenamiento territorial y la disponibilidad de tierras para el mercado 105
2. ESTRUCTURA MICRO PARA EL MERCADO DE TIERRAS 107
3. TIPOLOGÍAS DEL MERCADO DE TIERRAS 108
 - 3.1 Mercados terminales a nivel espacial 109
 - 3.2 Mercados dinámicos al interior de la frontera agropecuaria 111
4. LA FACTIBILIDAD DEL MERCADO EN TÉRMINOS CUANTITATIVOS Y SU CARACTERIZACIÓN 112
5. CONDICIONES PROPICIAS PARA QUE HAYA MERCADO DE TIERRAS 113
 - 5.1 Organización espacial ágil 113
 - 5.2 Disminución de la incertidumbre del mercado 115
 - 5.3 Remodelación de las bases legales y reglamentarias que referencian este mercado 118
 - 5.4 Diseño de nuevos incentivos para mejorar la base del mercado y la tarifa del impuesto predial 119
6. LA SOSTENIBILIDAD DEL MERCADO DE TIERRAS 125
 - 6.1 La formación del hombre, de la familia y del empresario rural 125
 - 6.2 La división profesional y técnica del trabajo es obsoleta 125
 - 6.3 La movilidad del mercado de tierras 126
 - 6.4 La construcción de los precios de mercado 129
7. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS 132

DEL MERCADO DE TIERRAS AL MERCADO DE REFORMA AGRARIA 137
Frank Höllinger

INTRODUCCIÓN 137

1. EL MARCO CONCEPTUAL 140
 - 1.1 Reforma agraria a través del mercado de tierras (RAM): el concepto teórico 142
 - 1.2 La pregunta de Chicago e hipótesis sobre las estructuras agrarias bipolares 143

1.3	Lineamientos básicos de la reforma agraria a través del mercado	145
1.4	Problemática del concepto teórico	146
2.	LA IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA DE LA RAM	151
2.1	El mercado de tierras en Colombia	151
2.2	La reforma agraria colombiana	156
2.3	Los resultados de la Ley 160 hasta finales de 1997	161
2.4	Hacia un mercado de vendedores de tierras	163
2.5	El mercado de reforma agraria	166
3.	LA REFORMA AGRARIA A TRAVÉS DEL MERCADO DE TIERRAS EN LA PRÁCTICA	170
3.1	Antecedentes del Plan Piloto	170
3.2	La situación de los beneficiarios	172
3.3	El Plan Piloto de Mercado de Tierras	173
3.4	Los resultados del Plan Piloto	175
3.5	Conclusiones	186
	BIBLIOGRAFÍA	193

ANTE EL FRACASO DEL MERCADO SUBSIDIADO DE TIERRAS 197

Héctor Mondragón

	LA CUESTIÓN DE FONDO	199
	RELATIFUNDIZACIÓN	200
	PRESENCIA CAMPESINA, MODERNIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN	205
	TRANSFORMAR LAS CONDICIONES	212
	RESERVAS CAMPESINAS	214
	LA ECONOMÍA CAMPESINA ES VIABLE	217

LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA: ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL 221

Gabriel Martínez

1.	INTRODUCCIÓN	221
2.	DOS ENFOQUES	222
	A. La interpretación "restringida"	222
	B. La visión "ampliada"	226
	C. Los excesos de la reglamentación	229
3.	¿QUÉ HACER?	233
4.	HACIA LA RECONTEXTUALIZACIÓN Y REDIMENSIONAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA	236

**PROPUESTA PARA EL IMPULSO DE PROYECTOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL
PARA LA PAZ. ZONAS DE REFORMA AGRARIA 243**

Manuel Rojas y Hernando Urbina

INTRODUCCIÓN 243

- 1. EL AMBIENTE POLÍTICO NECESARIO PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA
DE DESARROLLO EMPRESARIAL EN ZONAS DE REFORMA AGRARIA 245**
- 2. LA DESCENTRALIZACIÓN: CLAVE DEL ÉXITO POLÍTICO
Y EMPRESARIAL 247**
- 3. EL CARÁCTER DE LAS ALIANZAS 249**
- 4. EL FINANCIAMIENTO 250**
- 5. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PROYECTOS 253**
- 6. EL SEGUIMIENTO Y MONITOREO 254**
- 7. DESARROLLO SECUENCIAL DEL PROGRAMA EMPRESARIAL
DE REFORMA AGRARIA 254**



PRESENTACIÓN

Colombia ha llegado al fin del milenio sin resolver problemas estructurales en su sector rural; ello ha pesado en las dificultades que tiene el país en su proceso de desarrollo y crecimiento. El tema agrario y rural está presente en las inquietudes que genera el modelo de desarrollo y las posibilidades de utilizar el potencial que tiene el sector rural en su multifuncionalidad, no reducida hoy a la producción de bienes primarios, sino ampliada a nuevos espacios como el de la seguridad alimentaria, la conservación del medio ambiente para un desarrollo sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida y el apoyo a un sistema democrático participativo que tiene en las localidades rurales su mayor potencial.

Colombia lleva 40 años tratando de resolver los problemas que le genera una estructura agraria trunca, utilizando tímidas y mal diseñadas políticas redistributivas con una institucionalidad desarticulada, insuficiente, mal orientada y manejada, que en lugar de ayudar a resolver los problemas ha creado ambientes de desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado y las organizaciones públicas, además de generar condiciones para el desarrollo de un clientelismo proteccionista y puertas para que la corrupción invada los espacios de la acción colectiva.

Por ello es refrescante poder leer las contribuciones que hacen en este libro diferentes autores con puntos de vista variados y desde diferentes ópticas y visiones de la problemática rural. Es indudable que las experiencias de reciente data en materia de reforma agraria, los intentos fallidos de crear condiciones para abrir un mercado de tierras, y los aportes teóricos que están haciendo carrera de algunos analistas extranjeros nos ponen en una situación privilegiada para mirar con otras perspectivas el manejo del acceso a los derechos de propiedad en el sector rural. En especial, es interesante observar cómo las nuevas generaciones han creado una capacidad interpretativa de los fenómenos de que se nutre la histo-

ria, de las experiencias cotidianas, de las posturas teóricas, para avanzar en nuevas propuestas que rompen la inercia de las discusiones que el país ha mantenido sobre la reforma agraria y la concepción de su problema rural. En general, todos los autores coinciden en la necesidad de superar la visión sectorialista y pasar a una concepción más territorial de lo rural, concepto que abre nuevas perspectivas analíticas.

Estas visiones se nutren de las miradas de mentes jóvenes como la de Frank, que no solo se contenta con armarse de concepciones teóricas, sino que va directo a convivir un tiempo con los campesinos que participan en los programas oficiales del mercado asistido de tierra, para encontrar allí elementos iluminadores de una interpretación objetiva de los procesos, las angustias y los sueños que se originan a partir de programas que se diseñan en las oficinas de Bogotá, pero que no encuentran en el terreno los instrumentos ni las orientaciones para que los diferentes actores sociales potencien sus capacidades en conjunto con los organismos públicos y privados para apostarle al desarrollo.

El contexto de los noventa nos ha traído dogmas renovados del liberalismo económico que caben más bien en lo que Giddens denomina el conservadurismo, reflejados claramente en las discusiones sobre el papel del Estado y el sector privado. Nos han querido vender la idea de que el Estado es de por naturaleza ineficiente y, por tanto, debe disminuir su actividad dejándole al mercado la solución de problemas estructurales que están enraizados en fuertes relaciones de poder en la sociedad. La redistribución y el acceso a los derechos de propiedad sobre la tierra y los activos valorizables caen en ese campo de discusión. Se piensa de manera simplista que basta crear condiciones para que se desarrolle el mercado de tierras y se acceda a la propiedad por parte de quien la requiera, sin una acción estatal. No se tiene en cuenta que las imperfecciones del mercado se alimentan con las del Estado y viceversa, y que, por tanto, la relación Estado-sector privado, más que ser dicotómica, es complementaria y compleja y se urde en una red diversa de relaciones.

La discusión actual sobre el acceso a la propiedad rural se polariza entonces entre mantener una política redistributiva de tipo tradicional nutrida de la idea central de que el poder sobre la propiedad rural es el núcleo de la estructura agraria, como bien lo desarrolló el maestro Antonio García, o la de dejar que el mercado por sí solo facilite el acceso a la

propiedad y con ello a los demás activos productivos. Los autores de este libro muestran que ninguna de las dos posiciones es válida por sí en el caso de Colombia y se requiere identificar nuevas maneras de resolver el problema, echando mano de las experiencias recientes y de las posibilidades de caminar hacia una nueva institucionalidad donde se abran diversas opciones adaptadas a los contextos regionales, a la capacidad y articulación de los actores, a la capacidad y desarrollo institucional público y privado de las localidades rurales, y en especial a una visión renovada de lo rural que va más allá de lo productivo y lo primario.

En los escritos aquí presentados se recurre incluso a la recuperación de conceptos que se han ido perdiendo en la acción pública, como la planeación estratégica para un ordenamiento geoespacial que deba partir de la definición de un mapa productivo-económico en el sector rural, que contemple las exclusiones propias de la restricción del uso del suelo y las posibilidades de usar los espacios rurales para actividades como el turismo, la conservación, etc. El ordenamiento espacial y territorial, concepto que recientemente se ha oficializado, genera un punto de partida para la discusión del tema de la tierra, así como el espacio del municipio como lugar privilegiado para la solución de las imperfecciones de los negocios que surgen del mercado de tierras y de la acción del Estado. Este acercamiento coincide con el que hace Gabriel Martínez sobre el cierre de la frontera, como una condición para que se consoliden el proceso de reordenamiento y la tecnificación de la actividad agropecuaria, dentro de una frontera estabilizada, y a lo cual contribuyen las Zonas de Reserva Campesinas.

El aporte que hace Urbina en la tipificación de los mercados de tierras es un buen punto de partida para repensar el tratamiento que el Estado le puede dar al fortalecimiento y el acceso a los derechos de la propiedad. Este autor propone un instrumental técnico y operativo para el desarrollo del mercado de tierras basándose en la experiencia del Proyecto Piloto realizado en los dos últimos años para probar el funcionamiento de la Ley 160 de 1994 y sus reglamentaciones. La identificación precisa de los diferentes problemas que tiene la estrategia del mercado subsidiado de tierras, aplicada por una entidad tan cuestionada como el Incora, deja al descubierto que estos programas se han diseñado sin tener un conocimiento de las minucias operativas de los agentes económi-

cos y las limitaciones normativas e instrumentales que se encuentran en las organizaciones que prestan servicios al sector rural.

La construcción de los precios de la tierra es otro gran tema, que si bien no se desarrolla *in extenso* en este libro, sí genera ideas que permitirían un análisis diferente al tradicional, fundamentado en la idea en boga de que los propietarios de la tierra la tienen básicamente para obtener rentas institucionales y alcanzar valorizaciones que no se obtendrían en otros sectores, además de ser un elemento de cubrimiento de riesgos y protección frente a la inflación. Urbina sugiere acercarse a una franja de precios de la tierra que considera los diferentes mercados de tierras: el terminal espacial localizado fuera de la frontera económica, el terminal transitorio dentro de la frontera, el mercado para redistribución, y el horizontal entre grandes, medianos y pequeños propietarios. Entiende la construcción del precio de la tierra no como el resultado de evaluaciones aisladas, sino como un proceso de aproximaciones sucesivas que deberían darse en una franja de máximos y mínimos del valor intrínseco de la tierra al cual se le van agregando otros valores. Se trataría de construir franjas de precios máximos zonales para fincas tipo. Por su parte, Martínez propone, de manera tajante, la supresión del avalúo para que el precio resulte de subastas públicas de tierras a partir de un sistema transparente de información sobre predios ofertados acompañado de estudios de mercado y precios de la tierra. Es indudable que estos elementos presuponen una institucionalidad diferente para el sector rural, asunto que está por discutirse y definirse, y que seguramente no podrá precisarse hasta no tener una idea clara sobre el tipo de sociedad rural que requerimos para nuestro desarrollo.

Las sugerencias tan estimulantes que contienen los artículos de Suárez, Rojas, Urbina y Frank, en relación con las posibilidades de alcanzar procedimientos y espacios para el desarrollo de los derechos de propiedad y el acceso a la tierra y demás activos productivos y sociales, seguramente auspiciarán nuevas propuestas y estrategias para el Estado y el conjunto de la sociedad, cuando se abre camino la discusión sobre cómo lograr la convivencia y la paz en los campos colombianos.

El reconocimiento que hace Ruth Suárez sobre las falencias de la aplicación de la Ley 160/94 y los problemas que enfrenta la operación del

mercado de tierras llevan a una revisión de experiencias históricas que quizás refresquen la mente para visualizar aspectos elementales que se nos han ido quedando en la historia y que las memorias institucionales no se han preocupado por recuperar. La estrategia que siguió el oidor Mon y Velarde, en Antioquia, con sus reformas económicas, a fines del siglo XVIII, que permitieron la creación de un mercado natural de tierras que originó la conformación de una capa de pequeños y medianos propietarios, a través de la actuación de empresas que decidieron invertir en tierras y vender parcelas, además de construir infraestructura y otorgar créditos a los propietarios en formación, así como la que se presentó en el norte del Tolima, en Meta y Cundinamarca a fines del siglo XIX y comienzos del presente, constituyen referencias de gran utilidad para identificar elementos para diseños de propuestas de dinamización de los mercados de tierras.

Allí el fenómeno de la existencia de un núcleo inicial de propietarios no sometidos a una subordinación de poderes rurales y en medio de una monetización de la economía rural y con vínculos de reciprocidad, permitió que el mercado se conformara a diferencia de otras regiones donde la subordinación y la escasa monetización impidieron esos desarrollos. Esta lección contrasta fuertemente con las experiencias recientes de programas de reforma agraria que han llevado a mercados cerrados y elitistas.

Las lecciones del mercado asistido de tierras originadas en la experiencia piloto, tan desconocida intencionalmente por algunos funcionarios públicos poco propensos al cambio, y que los distintos autores de estos ensayos ilustran muy bien para conocimiento del país, abren las puertas a nuevos y novedosos planteamientos. Basta mencionar por ejemplo la idea que aporta Ruth para cambiar el concepto de UAF por el de Unidad Rural Familiar, URF, que no es un mero cambio denominativo de un instrumento, sino que involucra el criterio de pasar de la reforma agraria a la reforma rural que implica el acceso a la tierra y otros activos productivos de carácter valorizable, rompiéndose así el esquema tradicional de la lucha por la tierra por parte del campesinado, pues los pone en los umbrales de la modernización con perspectivas de modernidad. Ello complementado con un Banco Rural Hipotecario para abrir un mercado de financiación de las actividades rurales, la diversificación de actividades

productivas hacia otras que generan ingresos al interior del sector rural, junto con la construcción de redes de solidaridad social, constituye una propuesta que va en la vía de solución de muchos de los impedimentos del desarrollo rural. La autora no avanza en las implicaciones institucionales, sociales y políticas de esta propuesta que de alguna manera se toca con las de la Misión Rural, pero deja los elementos para avanzar hacia ello. Romper esa visión estática de la unidad productiva que introdujeron las leyes de reforma agraria, como la UAF, para pasar a una EBA (empresa básica agropecuaria) o una URF, es un paso en la dirección del cambio de la conceptualización sobre la reforma agraria.

En una línea parecida, podría considerarse la sugerencia de Machado de avanzar hacia una estructura multimodal que va acompañada de una multidiversidad de esquemas de acceso a la propiedad y el uso de la tierra. El fracaso de la reforma agraria tradicional, el cambio en el contexto y las nuevas visiones sobre la agricultura y lo rural conducen a replantear los esquemas de la redistribución de la propiedad y sus derechos. El camino de la descentralización y el creciente papel de lo local y regional aparecen como un elemento potenciador en las posibilidades de encontrar nuevas vías para resolver el problema rural. Machado, en particular, insiste en que el tipo de estructura agraria y de desarrollo rural debería ser una decisión de las comunidades locales en un proceso de concertación que se materialice en un pacto social-productivo, que debe ser respaldado por el Estado en sus diversas manifestaciones. El uso de la zanahoria y el garrote y la creación de incentivos para que el acceso a la propiedad se dé de manera no dirigista por el Estado, y para que el mercado actúe dentro de unas reglas de juego validadas socialmente, parece ser otra manera de afrontar los desafíos en el sector rural.

Colombia se urbanizó antes de resolver su problema agrario, a diferencia de las naciones industrializadas, donde el rompimiento de una estructura agraria tradicional se dio en los comienzos de la industrialización y la urbanización. Ello pone limitaciones de diversa naturaleza para realizar procesos redistributivos en una sociedad llena de desequilibrios y con un Estado debilitado, y donde las relaciones de poder se sitúan por fuera de lo rural en las redes agroindustrial, financieras y comerciales que subordinan a los agricultores y les imponen exigencias tecnológicas muy dirigidas hoy por las transnacionales de alimentos y de biotecnología. En

estas circunstancias, el problema no se puede seguir discutiendo como antes, pues los parámetros han cambiado y la violencia y los conflictos en la sociedad colombiana son elementos que deben tenerse en cuenta en cualquier estrategia de ajuste estructural rural.

El interesante análisis que realiza Frank Höllinger sobre la operación del mercado de tierras, y en especial de las experiencias del Proyecto Piloto realizado en los dos últimos años, lo lleva a concluir que en Colombia lo que existe es un mercado de vendedores, porque el único comprador es el Incora, con la característica de que la oferta y la disposición de vender no está relacionada con la rentabilidad agropecuaria, sino con factores extraeconómicos como los cambios generacionales y la violencia. En lugar de un mercado de tierras, lo que se ha formado es un mercado de reforma agraria. Ello señala un problema de grandes proporciones para poder dinamizar un mercado de tierras, donde la demanda derive de un proceso de endogenización del precio de la tierra en la rentabilidad de los proyectos.

Como anota Frank, el funcionamiento de un mercado asistido de tierras donde se utilicen subsidios requiere de una baja considerable del nivel de precios de la tierra, o de un aumento importante en la rentabilidad de las economías rurales familiares frente a la agricultura comercial. Por la doble función de la tierra como activo de capital y activo líquido, la capitalización de las rentas estatales en el precio de la tierra y el carácter oligopólico del mercado de tierras conducen a una brecha significativa entre el precio de la tierra y su rentabilidad agropecuaria capitalizada. Ambas condiciones presentan fuertes restricciones estructurales e implican grandes innovaciones institucionales para concretarlas. No solo es restringida la capacidad política de los municipios para imponer un mayor impuesto predial a la propiedad rural, sino que el proceso de elaborar proyectos productivos, con criterios de rentabilidad real y de reconversión y diversificación del aparato productivo, encuentra escollos en la baja capacidad de las organizaciones o de grupos de campesinos para elaborar esos proyectos de manera participativa y, además, las condiciones de rentabilidad en la agricultura se encuentran seriamente deterioradas.

La Ley 160 de 1994 ha conducido a aplicar medidas sobre la demanda, descuidando las dirigidas a la oferta con el fin de aumentarla,

bajar los precios de la tierra y disminuir los componentes exógenos en el precio de la tierra. Nuevamente, parece que el Estado se ha equivocado pretendiendo abrir una vía nueva para el acceso a la propiedad, sin un conocimiento de los factores que determinan la oferta y la demanda y los procesos de formación de precios. El subsidio a la compra de tierra se ha convertido, por los factores anotados, en un instrumento que bloquea una baja en los precios de la tierra. La conclusión que extrae Frank de la situación colombiana es bien preocupante:

No están dadas las condiciones para lograr, en cambio, en Colombia, un mercado de tierras eficiente, donde el poder adquisitivo de la demanda se derive endógenamente de la rentabilidad marginal de la tierra y donde no existan grandes asimetrías en cuanto a poder económico, *status* social y nivel educativo. Por su falta de poder adquisitivo y político, las dificultades en el acceso a créditos, su bajo nivel educativo y los precios inflados de la tierra, los pobres rurales necesitan intermediarios para acceder a los subsidios y servicios complementarios.

El Proyecto Piloto de mercado de tierras, si bien hizo avances importantes en el proceso de descentralización de la reforma agraria, capacitación de los beneficiarios y fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural con un proceso transparente y participativo, se encontró con conflictos institucionales con el Incora y la Caja Agraria que no se resuelven en la medida en que exista debilidad en las organizaciones campesinas y en los actores locales; el proyecto ha sobrestimado, según Frank, la capacidad de negociación, gestión y participación de los beneficiarios. Se ha alcanzado conciencia de que un proyecto de éstos, al buscar nuevos espacios para que opere un mercado de tierras, no puede solucionar problemas estructurales como el de la violencia, la heterogeneidad de los mercados de tierras, las limitaciones de los procesos participativos frente a la estructura clientelista, la baja rentabilidad sectorial, y los altos riesgos que caracterizan el desarrollo productivo primario, dada la poca incorporación de tecnología y desarrollo de mecanismos para disminuir los riesgos, como los que busca implementar la Bolsa Agropecuaria.

La claridad que Gabriel Martínez trata de hacer sobre la naturaleza de las zonas de reservas campesinas (ZRC), interpretando el espíritu del legislador, ayudan a ubicar los intereses en juego en el manejo de las

reglamentaciones de la Ley 160 de 1994. No parece fácil acomodar la interpretación sobre las ZRC para extenderlas a casi toda la geografía nacional donde existan problemas de inequidad en distribución de la propiedad, como lo pretenden los defensores de las economías campesinas y sueñan un país de campesinos y una agricultura de pequeños propietarios como base del desarrollo de la democracia. Posición que es clara en el trabajo de Mondragón, quien, además de mostrar la viabilidad de las economías campesinas, resalta el proceso de relativización acompañado de una ampliación de la presencia campesina, pues si bien la población rural ha disminuido en términos relativos, ha aumentado en términos absolutos, aunque se presentan procesos de expropiación y desalojos permanentes del campesinado a través de proyectos petroleros, de minería, megaproyectos eléctricos y de exploración biológica y genética, como lo ilustra Mondragón.

Los argumentos están claros y la interpretación de la ley debe ser única, de lo contrario se estaría introduciendo una polémica jurídica que le agrega incertidumbre al proceso de fortalecimiento de los derechos de propiedad. No hay duda sobre la importancia que tienen las zonas de reserva campesina para contener el avance de los procesos de colonización sobre áreas agroecológicas frágiles, donde la agricultura sostenible requiere de mucha organización social y de iniciativas innovadoras sobre el manejo de los recursos naturales. Pero, como lo señala Martínez, estas zonas tienen una especificidad que las diferencia del área regular y convencional de reforma agraria.

La multiplicidad de facetas que involucra la negociación voluntaria de tierras, comentadas en detalle por Manuel Rojas, y como resultado de la experiencia del Proyecto Piloto, confirman lo que DeJanvry había anotado en alguna ocasión sobre las políticas que fortalecen el poder político de los propietarios, las cuales conducen a la agricultura a un curso que no es eficiente económicamente ni sostenible socialmente. Rojas avanza en la economía política de la reforma agraria al realizar un balance de las posiciones de los diferentes grupos involucrados en el mercado asistido de tierras, aspecto que los diseñadores de la política y quienes las aplican tienden a olvidar con consecuencias previsibles. Estos análisis también le permiten mostrar la necesidad de privilegiar los niveles meso-económicos, dándole a los departamentos y regiones un mayor prota-

gonismo en el proceso. La experiencia del Proyecto Piloto no solo conduce a mostrar las contradicciones que tiene la Ley 160 cuando por una parte pretende el funcionamiento del mercado, a tiempo que el Estado pretende mantener el control sobre la redistribución de la propiedad; confirma además que el mercado por sí solo no resuelve la inequidad.

El impulso a proyectos empresariales para la paz en zonas de reforma agraria no podía quedarse olvidado en estos análisis en el contexto actual de la guerra. La propuesta de Urbina y Rojas sobre este tema es renovadora de la inercia en que ha caído la institucionalidad actual, limitada a cumplir unas metas presupuestales sin importar la eficiencia, los resultados y el impacto producido. La sugerencia de la alianza Estado-campesinos-empresarios, sugerida en sus diversas modalidades y utilizando los instrumentos que las normas ya identificaron como las Zonas de Desarrollo Empresarial, estimula los procesos de conversión y fortalece la idea de decidir procesos de inversión y redistribución simultáneos, partiendo de mesas de concertación y negociación en un proceso de ordenamiento territorial, que debe ser avalado por organismos de orden nacional. Estas propuestas llevan, por supuesto, ideas nuevas para resolver el tema del financiamiento de los procesos de adquisición de tierras y de inversión en actividades rurales, con mecanismos de seguimiento y evaluación que no siempre han estado presentes en lo que se ha realizado hasta ahora.

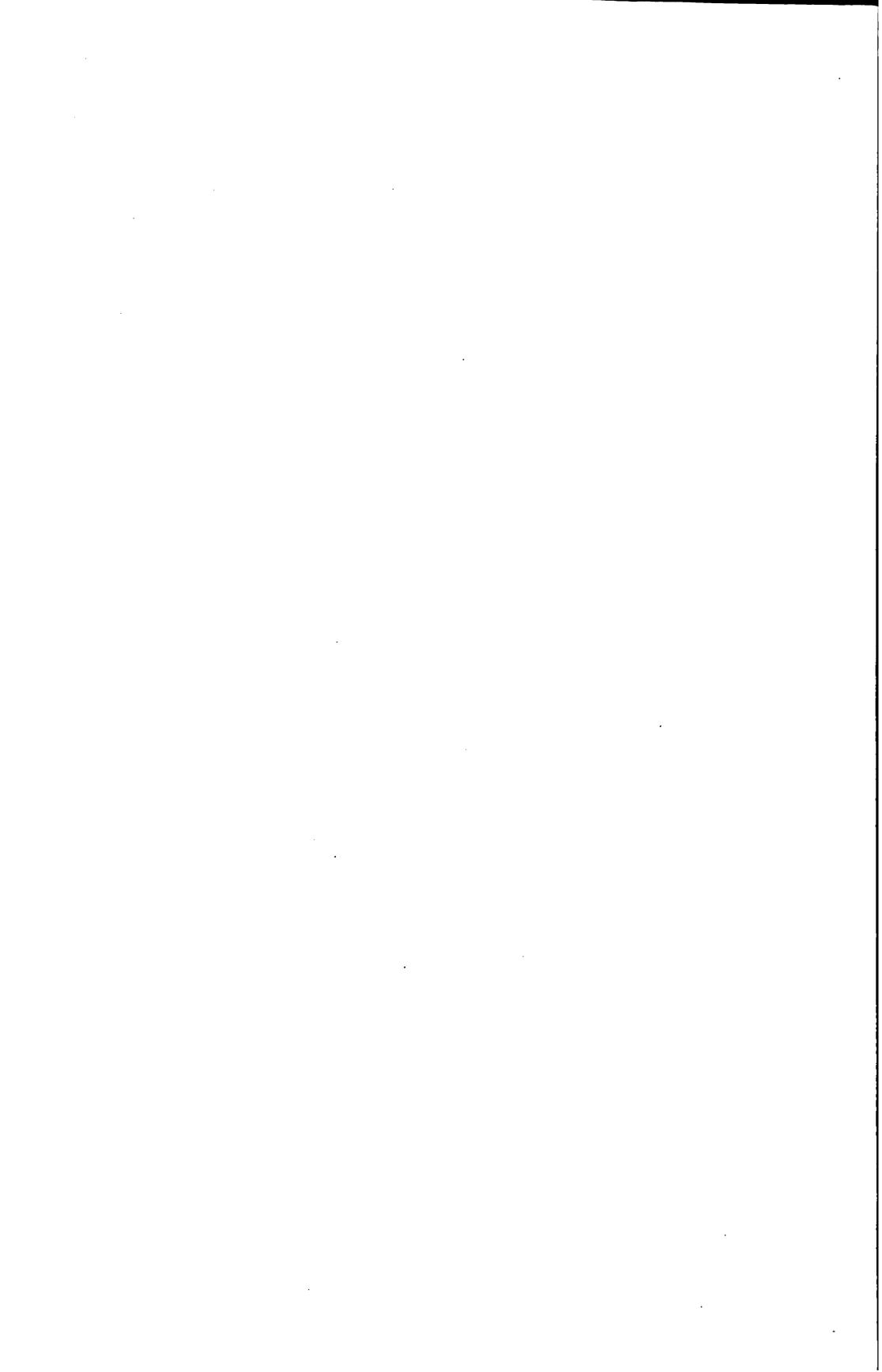
De otra parte, los articulistas manifiestan inquietudes no resueltas sobre temas tan polémicos como la selección de beneficiarios de la reforma agraria; donde se contraponen puntos de vista como el de que los subsidios se otorguen a los más pobres del campo, sin importar su condición y el más sugerido de que se requiere un proceso selectivo que considere la experiencia y capacidad de los campesinos para asumir una gestión de tipo más empresarial, para poder superar la inercia de la pobreza.

La diversidad de opiniones sobre un tema tan complejo como la reforma agraria se manifiesta en estos artículos. Consideramos que esa diversidad de opiniones es lo que permite avanzar en la búsqueda de nuevas vías para resolver el problema del acceso a la propiedad rural y otros activos. Mondragón, por ejemplo, insiste en una reforma agraria masiva, reconociendo poder con categoría estatal a las comunidades,

bajo el supuesto de que la economía campesina es viable y tiene ventajas que el país debe aprovechar. Otros asumen posiciones menos ortodoxas y más cautelosas en el tema, proponiendo estrategias multivariadas frente al acceso a la propiedad, y la adecuación de mecanismos para que el mercado de tierras opere con transparencia tanto desde el lado de la demanda como la oferta, proceso que Mondragón considera que no es el camino porque el subsidio a la tierra está creando nuevos privilegios para los propietarios.

Quizás el mayor mérito y aporte de este libro es que sus autores se atreven a pensar y ver de manera diferente los procesos, formulando nuevas alternativas para el acceso a la propiedad, después de señalar las limitaciones institucionales existentes. Se tienen así elementos para una discusión renovada de la reforma agraria y el mercado de tierras. Indudablemente, el aprovechamiento de estas sugerencias en el contexto actual es una oportunidad privilegiada para que el país pase al próximo siglo con suficiente claridad sobre los errores cometidos y los instrumentos y conceptos que tiene a la mano para resarcirse de sus propias culpas.

Cualesquiera que sean la posición y la visión que se tengan del problema del reparto agrario, en Colombia ello pasa por los corredores de la paz. Por ello consideramos que estos diferentes análisis y aportes pueden hacer una contribución a un debate tan urgido como el del acceso a la propiedad rural y su uso, para crear condiciones más reales y menos virtuales que permitan anclar la paz en la geografía nacional como una condición para que nuestra sociedad sea sostenible y viable.



UNA VISIÓN RENOVADA SOBRE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

Absalón Machado C.

El fundamento clásico de una reforma agraria

La desigual distribución de la propiedad rural, la concentración del poder político en manos de los terratenientes, las pocas posibilidades de ascenso social de las capas rurales, la extendida pobreza rural, el analfabetismo, la baja productividad y las dificultades de acceso a la propiedad por campesinos sin tierra, fueron, entre otros, los factores que le abrieron camino a las reformas agrarias redistributivas en América Latina.

Estos aspectos se han fortalecido con el argumento de la mayor eficiencia de la pequeña propiedad familiar frente a la gran explotación capitalista, dado que no incurre en costos de transacción en la contratación de mano de obra, no tiene costos de supervisión de las tareas productivas, no se aplican normas laborales y se hace un uso más intensivo de los factores productivos. Pero estas ventajas no tienen por qué basarse en la explotación de la mano de obra familiar que no recibe un pago por su trabajo, similar al del mercado.

Estas reformas operaban en un esquema de amplio intervencionismo estatal, propenso a las demandas de los campesinos y a las sugerencias y presiones de potencias extranjeras, como en el caso de la Alianza para el Progreso en los sesenta. Eran tiempos de un fuerte intervencionismo y centralismo estatal; se consideraba que estos procesos solo competían al sector público, mientras el sector privado era pasivo; el Estado direccionaba y orientaba los procesos de cambio de las estructuras agrarias tradicionales dominadas por un férreo poder terrateniente. También era la época de la guerra fría, cuando las ideologías capitalista y marxista se disputaban el dominio de las naciones y se enfrentaban como modelos para el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos.

A diferencia de las reformas latinoamericanas, con excepción de México, Cuba y la Bolivia de comienzos de los cincuenta, las reformas agrarias europeas y asiáticas fueron, en general, la consecuencia de procesos endógenos sustentados en el postulado de que si no se modificaban las estructuras agrarias arcaicas y semif feudales era difícil emprender procesos de industrialización y modernización de esas sociedades.

Varios autores, como Emiliano Ortega, han señalado que en los países hoy industrializados los ajustes agrarios se realizaron en períodos en que la sociedad era predominantemente rural y se puso desde temprano fin a las formas señoriales de explotación de la tierra; se uniformó la distribución de los recursos a base de la propiedad y el cultivo directo de los mismos, con lo cual la productividad agrícola se elevó, la dependencia alimentaria se redujo, aumentó el ahorro, se amplió y consolidó un estrato de productores independientes propietarios de la tierra y se facilitó la ampliación de los mercados para la industria, con un proceso ordenado de urbanización [Ortega, 1992]. Y en la búsqueda del equilibrio rural-urbano, dice Ortega que “las economías industriales, para mantener un volumen importante de población rural, en distintas circunstancias tendieron a proteger a sus agricultores y a su agricultura”.

Como lo señalamos en otro documento con base en las orientaciones de Ortega, “Esos procesos radicales de ajuste agrario también lograron una mayor estabilidad social, hicieron más gradual el abandono del campo y consiguieron una mayor estabilidad política al satisfacer las demandas elementales de la población rural” [Machado, 1997]. Uno de los efectos más significativos de las escalas de tamaño de las propiedades y su relativa uniformidad fue la creación de tecnología endógena y de demandas homogéneas de capital. Además, fueron un terreno fértil para los procesos asociativos con distintos propósitos, el fortalecimiento de las administraciones locales y el control sobre el uso de los recursos naturales. En síntesis, las reformas agrarias realizadas oportunamente como un prerrequisito para el desarrollo, permitieron una articulación dinámica y progresiva de la agricultura con la industria y resolvieron el problema social rural desde temprano, con lo cual se pudieron construir democracias sólidas y procesos de gobernabilidad adecuados.

En muchos países de América Latina las reformas agrarias fueron tardías y, más que promover y realizar cambios estructurales, estuvieron

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

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

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

Interesa resaltar también que las reformas agrarias que antecedieron el actual proceso de globalización tenían como referencia la existencia de una estructura agraria, donde la tenencia de la tierra era el núcleo fundamental de poder y de las relaciones de los elementos constitutivos de la estructura, caracterizada siempre como atrasada, precapitalista y algunas veces como semifeudal. De allí era fácil deducir que lo funda-

mental del proceso de cambio era remover las formas de tenencia de la tierra atrasadas y desconcentrar el poder extendiéndolo a las masas campesinas para cambiar la estructura. Además, se suponía que ello desataría un proceso de cambio en la sociedad rural y que el sector rural pasaría a hacer una contribución significativa al desarrollo en todos sus órdenes. Desarrollar y fortalecer el derecho de propiedad y facilitar el acceso a él constituía un elemento clave para el desarrollo. Ello se hacía conservando una economía de subsistencia que no generaba condiciones dinámicas para el crecimiento del mercado interno.

En esos esquemas, como lo anotan analistas de la FAO, raras veces se tuvieron a mano las políticas de soporte a la reforma agraria. Los costos económicos de la distribución y la regularización de la tierra fueron muy altos y la seguridad de la tenencia no se alcanzó, los programas de catastro y registro tampoco se desarrollaron. Indican ellos que la reforma requiere estar acompañada de una acumulación de capital en términos de capital humano (educación y entrenamiento) y capital social (asociaciones de la sociedad civil) y capital productivo [Herrera, Riddel y Toselli, 1997]. En ese sentido, pudiera decirse que el Estado redistribucionista engañaba a los campesinos al ofrecerles no más que el acceso a la propiedad, sin disponer de los demás servicios e instituciones requeridas para romper el círculo vicioso de la pobreza, y en especial al no facilitar procesos de acceso a los mercados en condiciones adecuadas. La óptica productivista primó en los esquemas reformistas de América Latina.

Las reformas agrarias fracasaron y se constituyeron en una suma de fracasos parciales con costos demasiado altos, que hoy en día está pagando la sociedad con un bajo crecimiento, desempleo, conflictos, convulsión social, desestabilización política, desinstitucionalización, atraso, frustraciones, pérdida de confianza en las instituciones y poca legitimidad de éstas. El fracaso de la reforma agraria es el fracaso de la sociedad en construir democracia y tejido social. Fracasaron el Estado y sus organizaciones e instituciones por su temor a afectar las relaciones de poder en bien del progreso general; fracasaron la sociedad civil y sus organizaciones como los gremios, por su incapacidad de tener una visión más global de la sociedad y desarrollar una idea más visionaria y comprometerse en ella sacrificando intereses personales y de grupo; fra-

casaron las organizaciones campesinas por su acentuada politización e ideologización, y por tratar de mantener esquemas paternalistas que cerraron las vías al cambio y la modernización. También fracasaron los partidos políticos por su incapacidad de construir un proyecto de sociedad menos desigual y por haberse dejado llevar por los ímpetus de los poderes grupistas y personalistas, y caer en las tentaciones de la burocracia, el manejo de clientelas y la corrupción. Así mismo, fracasaron los órganos legislativos (el Congreso) por defender intereses particulares y poderes constituidos, con aprobación de leyes de reforma agraria, que de antemano se sabía eran incapaces de resolver el problema agrario, y que en sus reglamentaciones se podían, además, distorsionar y entorpecer.

El contexto de la reforma agraria

El contexto donde opera la reforma agraria ha cambiado de manera significativa. Basta recordar que estamos en un proceso de globalización de las economías, de formación de mercados subregionales o de bloques económicos e integración comercial y en procesos de aperturas de las economías hacia el mercado internacional, lo que implica una disminución de la protección y el manejo de criterio de competitividad como pauta económica en el desarrollo de la agricultura. También asistimos a un contexto de mayor transnacionalización de los aparatos productivos, comerciales y financieros de los países, donde las empresas internacionales se han transformado significativamente para adaptarse a través de grandes alianzas a los nuevos modelos competitivos.

En este contexto, las corrientes teóricas en boga de los ochenta y noventa le asignan un papel mucho más dinámico y proactivo al mercado en la asignación de recursos, al desvalorizar el papel del Estado, a diferencia de aquellas donde era el Estado más que el mercado el que determinaba la posibilidad de redistribuir la propiedad. Los cambios producidos en la política macroeconómica y en las reglas de juego generales para el desarrollo y el crecimiento han ido gestando un cuantitativo y cualitativo en la intervención del Estado, en especial en relación con las décadas anteriores a los noventa. De esa manera, se han preferido las imperfecciones del mercado antes que las del Estado como pauta para la acción de los agentes económicos.

Otro aspecto importante es la generación de reglas de juego internacionales para el comercio internacional de productos agrícolas, lo cual le pone limitaciones al manejo de las políticas internas para el sector agropecuario. Ello básicamente tiene que ver con todas las normas de comercio que maneja hoy en día la OMC, como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay que culminaron hacia el año 1995 [Caro y Otero, 1997], que fundamentalmente buscan un mercado más libre, una menor protección y mayor transparencia en los negocios comerciales. Esto está abriendo espacio a procesos de integración comercial y conformación de bloques económicos para competir en los mercados. Además, ha acelerado el crecimiento del comercio internacional de productos agrícolas en los noventa.

De otra parte, es necesario tener en cuenta, en el caso de Colombia, un proceso muy fuerte de debilitamiento del Estado que algunos han denominado una especie de colapso institucional, término que refleja muy bien la idea del debilitamiento no solo del Estado, sino, en general, de todas las organizaciones e instituciones que rigen las reglas de juego en el país. Esto es muy importante cuando se hace referencia a programas como la reforma agraria que requieren de un Estado sólido y fuerte para afectar relaciones de poder. La sociedad civil también está debilitada y su capacidad de respuesta es muy tenue y lenta. Todo ello se ha traducido en una pérdida y merma apreciables de gobernabilidad que suman en sentido negativo sobre las posibilidades de realizar procesos de cambio significativos como la reforma agraria.

Pero también es cierto que, en el contexto actual, la modificación de la tradicional estructura de la tenencia de la tierra en muchas zonas del país ya no puede producir una desestabilización política, porque el entorno institucional del conflicto en las zonas rurales no hace propicia tal actitud por parte de las clases propietarias, y en especial de los terratenientes. El paramilitarismo ha estado neutralizando cualquier intento de afectar los intereses de los propietarios en zonas geográficas muy definidas, y los levantamientos campesinos a través de invasiones de tierras para forzar la redistribución no son posibles en esas condiciones. De otro lado, los propietarios en muchas zonas del país conviven, no de manera voluntaria, con la guerrilla, pagando vacunas y cuotas para mantener intactas sus propiedades, aunque no sus negocios.

Otro aspecto importante es el proceso de la descentralización político-administrativa que busca fortalecer los poderes locales y que presenta muchas limitaciones y dificultades, reconocidas ya en la literatura económica [Piriou-Sall, Bernal, 1997]. Esta revalorización del *local choice*, frente a la elección nacional, enfrenta poderes y genera conflictos que dificultan la realización de programas de redistribución de activos, pero abre perspectivas futuras para realizar programas con una participación efectiva de los actores locales y la celebración de consensos para regular la propiedad rural y su uso.

Finalmente, en el caso de Colombia, hay dos elementos más en el contexto que no se pueden olvidar y nos acompañarán en el futuro inmediato: los cambios en las políticas de Estados Unidos respecto al manejo del problema del narcotráfico y la guerrilla en Colombia. Estos temas están dando giros acelerados en relación con los tratamientos y las relaciones tradicionales entre Colombia y Estados Unidos, que ponen en tela de juicio las políticas, las estrategias y las relaciones entre ambos países. Colombia está en el ojo del huracán en América Latina, y se ha formado la idea de que el país se ha convertido en un ámbito desestabilizador en la región, lo cual estaría afectando los intereses de las potencias del Norte. Eso hace que temas como las transformaciones estructurales en el sector rural, y en particular la reforma agraria, se constituyan en un elemento importante para lograr la estabilidad sociopolítica, en especial porque en el ámbito rural se desarrollan los cultivos ilícitos, cuya expansión en la frontera agropecuaria tiene que ver, de alguna manera, con la incapacidad de solucionar los problemas de la estructura agraria al interior del país, convirtiéndose ésta en una expulsora de población hacia las fronteras y las ciudades.

Quiérase o no, estos cambios contextuales diferencian apreciablemente las concepciones y posibilidades de la reforma agraria en Colombia y hacen del tema un campo de reflexión necesario, en particular, porque algunos de los factores que la definieron en los sesenta se conservan, pero hay nuevos factores y de mayor peso que no siempre se toman en cuenta. Insistir en el modelo intervencionista del Estado (el Estado lo hace todo y todo es de su propia responsabilidad), al estilo de las concepciones de hace cuarenta años, no parece lo más adecuado y puede ser improcedente para adelantar un proyecto para facilitar el acceso a diver-

sos activos a los pobres rurales, en un mundo globalizado y abierto y fuertemente competitivo, con procesos de grandes transformaciones institucionales internas y externas y en situaciones de muy baja gobernabilidad y de fortalecimiento de los poderes económicos y políticos por fuera de la agricultura.

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

Paralelamente, se ha ido modificando la visión misma sobre la agricultura. Ya no se puede seguir manejando la visión tradicional de la agricultura como un sector primario y atrasado que funciona sin articulaciones con el resto de la sociedad y el entorno mundial. Hoy existe una dinámica que traspasa y supera la visión sectorial y productiva tradicional; tenemos un sector con grandes interdependencias e interrelaciones con el nuevo contexto, con los mercados y la sociedad en general y con los procesos de transformación agroindustrial, el acceso a la tecnología y la información.

El sector agroindustrial se ha convertido en el núcleo central de poder del sistema agroalimentario y de las decisiones de inversión en el sistema. Los conglomerados agroindustriales están orientando las decisiones sobre el tipo de productos, de productores, las tecnologías, los empaques, el tipo de servicios que requiere la agricultura, las formas de organización empresarial, etcétera, obedeciendo a las decisiones de los consumidores y no de los productores. Todo ello está dinamizado por una demanda que también se está modificando hacia el consumo de productos cada vez más elaborados y con mayor valor agregado, de mejor calidad y presentación. En términos económicos, ello se expresa en el fenómeno estructural de la agregación de valor a los productos agrícolas

por fuera de las fincas de una manera mucho más dinámica, donde lo primario es un elemento en declive frente a lo agroindustrial.

Hoy en día se requiere un enfoque más sistémico, integral y dinámico de la agricultura para considerar que la actividad primaria es realmente un eslabón de una cadena mucho más amplia y donde los centros de decisión no son controlados por los agricultores. En ese sistema, la actividad primaria es el eslabón débil frente a la agroindustria que se constituye en el eslabón más fuerte. Este enfoque sistémico incluye también la idea de los espacios rurales como los escenarios socioeconómicos y políticos en los que se presentan las articulaciones de lo rural con lo nacional. En el proceso de transformación, la agricultura pierde poder político en relación con el conformado alrededor del sistema agroindustrial y financiero. Por tanto, el concepto tradicional de estructura agraria cambia hacia una concepción más holística que reconoce las transformaciones ocurridas (sistema agroindustrial), donde la tenencia de la tierra como elemento de la estructura va cediendo en jerarquía frente a factores como el capital, la tecnología y el conocimiento, y donde el factor empresarial es definitivo para el manejo del negocio agrícola en un mundo globalizado. Ya no basta con tener agricultores, se requieren empresarios.

Cambios en la estructura agraria

El primer cambio notorio en la estructura es demográfico; es bien conocida la dinámica del proceso de urbanización y cómo ha disminuido en términos relativos la población rural. Este movimiento demográfico ha estado acompañado con un fenómeno típico de nuestra sociedad: la reubicación de la población al interior del sector rural, desde la zona andina hacia las zonas planas y las fronteras de la actividad agropecuaria en un proceso caótico y conflictivo de ocupación del territorio [Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990]. Se ha configurado una ruralidad mayor por fuera de la zona andina. Los motivos de esos movimientos de la población son variados, algunos están relacionados con la estructura agraria, otros con los cultivos ilícitos y los desplazamientos causados por la violencia y la guerra. Esta reubicación de la población en las zonas bajas, por fuera de la zona andina, ha implicado una ocupa-

ción muy desordenada del territorio, en un proceso de colonización desordenado, conflictivo y destructivo [Fajardo y Mondragón, 1997].

El otro fenómeno demográfico grueso ha sido la colonización de las fronteras colombianas a través de actividades ilícitas en los últimos 25 años, tal vez, con la excepción de la explotación del petróleo. La ocupación del territorio en las dos últimas décadas la han hecho la guerrilla, los paramilitares, los cultivos ilícitos y las rutas del contrabando. Tenemos, en el concierto internacional, el distintivo de haber ocupado el resto de nuestro territorio al finalizar el siglo con actividades ilícitas. Este proceso no es ajeno a las inflexibilidades de la estructura agraria tradicional, al estilo de desarrollo seguido por el país, y la no consideración de lo rural como estratégico en una estrategia de cambio, crecimiento y desarrollo.

De otro lado, los cambios en la estructura de la producción se pueden sintetizar en un fenómeno notorio que tiende a convertirse en una situación estructural: la disminución del área de cultivos transitorios y de cosecha semestral y el aumento de los cultivos permanentes de plantación. Estos últimos tienen unas características dinámicas diferentes en materia de generación de empleo e ingresos y formación de capital social. Los cultivos permanentes generan más empleo y con mayor estabilidad; es el caso de los frutales, la explotación de bosques, las plantaciones de palma africana, el banano, el azúcar, el café, etcétera. Estos cultivos tienen la virtud de estar vinculados estrechamente con desarrollos agroindustriales que generan a su alrededor una dinámica de actividades de servicios y desarrollos tecnológicos, y permiten una mejora más dinámica y rápida del nivel de vida de los pobladores rurales.

Hay también otro factor muy importante de cambio en la estructura productiva. Se trata de la ampliación de la ganadería extensiva en varias zonas y regiones del país, sin una dinámica de generación de empleo y de valor agregado en comparación con la agricultura. Ello se da en varias regiones donde la ocupación de suelos aptos para la actividad agrícola genera un conflicto por el uso del suelo. La expansión de la ganadería de doble propósito ha compensado en parte este cierre de posibilidades de empleo, pero ello no se presenta en todas las regiones con la misma intensidad.

Otro aspecto notorio es la acentuación de la estructura bimodal de la tenencia de la tierra, las grandes extensiones de tierra en pocas manos se aumentan y, por otro lado, se multiplican el minifundio y la pobreza, en tanto se deteriora la mediana propiedad. Esto se observa en el cuadro siguiente para el período 1984-1996. Una de las características de la estructura bimodal es precisamente su alto grado de conflictividad, por la fuerte polarización de intereses que genera.

ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD RURAL 1984-1996
(porcentajes)

Pequeña	89,92	23,15	91,11	21,40
Mediana	8,68	30,50	7,81	24,80
Grande	1,40	46,35	1,08	53,80
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Absalón Machado, 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Ancora Editores, Santa Fe de Bogotá. Excluye a Antioquia, San Andrés y los departamentos de la Amazonia y Orinoquia, excepto Caquetá, Meta, Arauca y Casanare.

Los tamaños están definidos según las UAF, son pequeñas las que tienen hasta 2 UAF, medianas entre 2 y 10 UAF, y grandes las mayores de 10 UAF.

La pequeña propiedad perdió 1,75 puntos en la superficie que posee, la mediana perdió 5,7 puntos y la grande ganó 7,5 en el transcurso de un poco más de una década. En términos absolutos, todos los tamaños de propiedad se expandieron, pero la pequeña creció más que la mediana y la grande más que ambas en superficie. De otra parte, el índice de Gini para 1984 era de 83,9 y en 1996 de 88,0 [Machado, 1998].

Otro fenómeno relacionado es la existencia de una institucionalidad débil e insuficiente y con poca capacidad para resolver los problemas que genera la estructura agraria. En el pasado se creó una institucionalidad para manejar una agricultura con una visión sectorialista limitada, y para una estructura agraria que estaba caminando en un proceso que tendía a facilitar la solución de sus conflictos en la medida en que la gran propiedad se fragmentaba y la mediana se fortalecía. Ahora encontramos un fenómeno diferente: una visión mucho más amplia, dinámica y comple-

ja de la agricultura, y una estructura de la propiedad caminando en sentido inverso al de mediados de los años ochenta, en proceso de concentración en lugar de democratizarse.

Las instituciones fueron desbordadas completamente por los nuevos fenómenos de la agricultura, los contextos de la globalización, por la acentuación de los conflictos y su mayor complejidad, por los cambios en las políticas macroeconómicas y la irrupción del narcotráfico en los negocios de la agricultura con sus consecuencias internacionales. Los cambios en el contexto dejaron al descubierto de una manera muy evidente que esta institucionalidad requiere cambiarse por una nueva para el desarrollo de la agricultura, a partir de lo que tenemos. Hoy es claro que temas como el derecho de propiedad, la justicia, los contratos, la cooperación, la integración vertical, la descentralización, los instrumentos para disminuir riesgos e incertidumbres, los sistemas de incentivos y castigos, el desarrollo de los mercados de tierras y servicios, y otros, son aspectos fundamentales para construir una institucionalidad eficaz para el desarrollo agrícola y rural.

Pese a los fenómenos de cambio de contexto, de acentuación del conflicto, debilitamiento del Estado, la desarticulación de la sociedad civil, la debilidad de los derechos de propiedad y su protección, persisten altos precios de la tierra. Ello estaría confirmando la idea en boga 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 que opere en un mercado abierto, transparente y con reglas de juego claras.

Una estructura agroindustrial para el desarrollo rural

Es pertinente preguntarse: ¿Cuál es el tipo de estructura agroindustrial que le conviene a Colombia? Una estructura que sea económica, social y políticamente eficiente; una estructura agraria sostenible en el largo plazo, una estructura que facilite y promueva el desarrollo institucional, que elimine los conflictos o los reduzca a su mínima expresión, e introduzca elementos que desactiven los diversos conflictos al interior del sector rural y entre éste y el resto de la sociedad y la economía, con instrumentos que faciliten el procesamiento de los conflictos

en las comunidades y su respectivo control. Se trata de una estructura agraria flexible, multivariada y sostenible que pueda acomodarse y manejarse en los diferentes contextos y responder a las demandas de la sociedad en un proceso armónico de desarrollo. Esa estructura debe concebirse de una manera amplia y no centrada solamente en la tenencia de tierra.

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

Para nosotros sería más viable una estructura multimodal en lo rural, que en su proceso de desarrollo puede conducir a una estructura más unimodal en el futuro. Una estructura de este tipo tiene muchas ventajas: promueve tanto el ahorro como la inversión, el fortalecimiento de la propiedad y sus derechos, estimula el desarrollo de la democracia y la integración agroindustrial; facilita la comercialización, el desarrollo institucional y tecnológico; estimula la formación de los denominados *clusters* productivos, o sea, sistemas articulados de producción de pequeños, medianos y grandes productores que usan la misma tecnología para mercados diferenciados, donde hay una prestación mutua de servicios, etcétera. La estructura multimodal tiene la virtud de contribuir a eliminar la polarización al interior de la estructura, que es un gran problema para nuestra sociedad; además de fortalecer la mediana propiedad en lugar de comprimirla como sucede actualmente. La multimodalidad hace más viable la pequeña explotación y propiedad rural, si ella se integra en relaciones y tratos con la mediana y la grande, a través de un proceso de desarrollo dinámico y participativo basado en redes sociales y económicas de intercambio.

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

La estructura agroindustrial tendría entonces una multimodalidad de formas de propiedad y explotación en el sector rural, y una multivariación de sistemas productivos industriales donde la pequeña, mediana y gran industria puedan convivir y desarrollar sistemas de cooperación. Pero también donde lo rural pueda relacionarse con lo urbano-industrial de manera más equitativa, en un proceso donde los pequeños y medianos productores rurales organizados se puedan relacionar a través de formas de integración y contratos con la industria en general. Ésta sería una estructura regida por un capitalismo más democrático y una actuación del Estado como promotor, facilitador e incentivador de formas de cooperación.

La acción del Estado fortalece la estructura bimodal

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

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

donde la gran propiedad no se moviliza para el mercado y donde no existen transacciones entre los campesinos sin tierra, y los grandes propietarios por las asimetrías de diverso tipo que existen en el sector rural.

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

Si se consideran como pequeños, desde el punto de vista de la oferta y considerando solo el tamaño¹ y para efectos de reforma agraria, los predios hasta 100 hectáreas, medianos los que tienen de 100 a 500 hectáreas, y grandes los mayores de 500 hectáreas. En 1996, los predios negociados fueron: el 38,5% pequeños, el 48,6% medianos y solamente el 12,9% grandes. La aplicación de la Ley 160 de 1994 está ayudando a descomponer y fragmentar la mediana propiedad con subsidios del Estado, así como a formar pequeñas explotaciones familiares frágiles sin capacidad de acumulación, en un mercado que no le garantiza a los pequeños propietarios una viabilidad y sostenibilidad económica, pues la incertidumbre no ha disminuido y los costos de transacción para la pequeña propiedad continúan altos.

De otra parte, el sistema ha llevado a pagar precios altos por la tierra, dada la forma como se hacen los avalúos y el reconocimiento implícito que se hace a los propietarios de rentas institucionales y a los factores especulativos sobre la propiedad. En 1996, el precio que se negoció estuvo en promedio un 11,2% por debajo del avalúo comercial de los predios, y en 1997 en un 13%; ello es indicativo de una baja capacidad de negociación de los campesinos frente a los propietarios. En el Proyecto Piloto de negociación voluntaria de tierras realizado en cinco municipios durante 1997, se encontraron casos de precios negociados finalmente entre campesinos y propietarios, 50% por debajo de los precios de los avalúos comerciales (oferta de los propietarios). En prome-

¹ Desde el punto de vista productivo, el tamaño es muy relativo: un predio de 100 hectáreas en tierras de buena calidad puede ser muy grande si se cultiva con hortalizas, mediano si está con frutales y pequeño si se dedica a la ganadería de ceba semiintensiva o a la de doble propósito.

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

Los negocios se están realizando con una baja capacidad de negociación de parte de los campesinos. Durante 1997, hubo departamentos donde los precios pagados por los campesinos fueron prácticamente el 100% del precio del avalúo comercial, o sea que no hubo procesos de negociación. Algo está funcionando mal en la negociación voluntaria de tierras y no se puede afirmar que entró a funcionar el mercado, y existe competencia e información transparente para los potenciales usuarios del subsidio a la compra de tierras.

Otro aspecto es la calidad de los suelos de los precios negociados: en 1996, solamente el 21,4% de los predios correspondió a las clases I, II y III que son los mejores suelos, pero la mayoría de ellos son de clase III; prácticamente no hay suelos de clases I y II en las negociaciones. En 1997, esa cifra fue básicamente la misma, el 21% [Machado, 1998]. De otra parte, el 32% de los suelos de las fincas negociadas fueron de clase IV y en 1997 el 37%, es decir, se aumentaron los suelos de clase IV en las negociaciones; estos suelos son de uso agropecuario con algunas limitaciones. Y las clases V, VI y VII, de menor calidad y más aptas para ganadería extensiva o actividades forestales, representaron en 1996 el 46,7% del total de suelos, y en 1997 el 42% [Machado, 1998]. Es pertinente entonces la pregunta: ¿Tiene sentido facilitar a los campesinos la compra de tierras, que en lugar de ayudarles a superar su pobreza los introduce en nuevos problemas con un endeudamiento alto y una agricultura poco competitiva en la medida en que no se reconvierte?

Una nueva visión de la reforma agraria

Por las consideraciones anteriores, es necesario replantear la discusión sobre la naturaleza de la reforma agraria en el país. No solo ha cambiado el contexto, también las visiones sobre la agricultura y el sector rural; la acción del Estado ha sido ineficaz para combatir la pobreza rural que se mantiene en niveles altos y para transformar la estructura agraria, la cual volvió a concentrarse. Los agricultores perdieron poder político y económico y los factores expropiatorios a través de la violen-

cia y la delincuencia organizada se han agudizado en la medida en que el Estado se debilita y pierde control sobre partes importantes del territorio nacional. A ello se agrega una paulatina pérdida de confianza en el Estado y las instituciones que rigen la sociedad, y de manera particular en las que se relacionan con la reforma agraria. Las condiciones para la inversión en el sector se han deteriorado y el aparato productivo se está reestructurando al ritmo que el mercado indica cuáles productos tienen mejores condiciones para competir, mientras los agricultores tradicionales insisten en mantener los mismos cultivos y actividades de hace 30 años. De otra parte, el movimiento campesino está derrotado por la guerra y la intolerancia y por el funcionamiento de una democracia restringida, además de su incapacidad de transformarse y renovarse. En general, las organizaciones del sector rural se han debilitado y pocas han encontrado la manera de adecuarse a los nuevos retos que impone la transformación en la economía y la sociedad mundial.

El costo que ha pagado la sociedad por una reforma agraria ineficaz ha sido muy alto, y el costo que asumen hoy los propietarios para mantener sus propiedades es igualmente alto. No tiene sentido que los individuos mantengan altos costos para proteger sus derechos de propiedad, sin lograr un crecimiento y desarrollo.

En el sector rural se trataría entonces de reestructurar la propiedad y el acceso a su uso productivo a través de mecanismos diversos y bajo la modalidad de *un pacto productivo-social en los espacios locales y regionales*. La conformación de una estructura de tenencia y uso de la tierra y de los principales factores de producción, solamente puede ser el resultado de negociaciones y pactos productivo-sociales locales entre propietarios, campesinos e instituciones, y no de una ley centralista del Estado que ordene construir una estructura multimodal². Este plantea-

² Un pacto de esta naturaleza no implica necesariamente un consenso, aunque ello sería la ideal. El pacto tiene el sentido de algo que una vez aceptado genera el compromiso de cumplimiento; el consenso no conlleva necesariamente un compromiso de cumplir. Un pacto, entonces, deriva en instrumentos que facilitan el cumplimiento de lo acordado, y en sanciones a quien no cumpla. En temas como la reforma agraria donde se trata de modificar las relaciones de poder, el consenso, no es fácil; en un pacto el Estado puede ser un garante y puede intervenir para hacer cumplir; los participantes pueden acordar la manera de hacerlo con incentivos y castigos usando las normas existentes o las pactadas.

miento es lo que permite hablar de una nueva visión de la reforma agraria en Colombia, pues se trata en realidad de construir una institucionalidad local y regional para la convivencia y el desarrollo en el sector rural y en la sociedad en general.

La reforma agraria redistributiva de corte tradicional, que conforma pequeñas propiedades aisladas e individuales no parece ser ni económica ni socialmente viable. La pequeña propiedad y la explotación agropecuaria así concebidas son muy frágiles frente a un contexto cambiante e incierto, y un Estado debilitado que no les brinda los apoyos requeridos, colocándolas en el tránsito rápido hacia el minifundio. Si no se modifican los factores que incentivan y mantienen las grandes propiedades (sobrevaloración de la tierra, baja tributación predial, lavado de activos, dominio social y político), el intento redistributivo es bastante inútil porque la estructura bimodal se reproduce continuamente. La reforma agraria actual no incentiva el cambio en el uso del suelo (no hay reconversión), no prepara a los potenciales propietarios para que puedan competir en los mercados y mejorar su nivel de ingreso. Es además una reforma sin apoyo político y realizada de manera costosa e ineficiente, que propicia la corrupción y el prebendalismo; no tiene capacidad ni para cambiar la estructura agraria ni para crear condiciones para el funcionamiento de un mercado de tierras y de derechos y uso de la propiedad (arriendos e inversiones compartidas).

Deberían introducirse criterios de regionalización en el tratamiento de la estructura de la propiedad y el uso del suelo, y definir así áreas de concentración de la reforma agraria: delimitar zonas de baldíos, de mercado, de reservas campesinas, de intervención directa del Estado, de comunidades indígenas, de clarificación de la propiedad, etcétera. Es decir, se requiere elaborar el mapa de la reforma agraria y de transformación de la propiedad rural, para dar prioridad a áreas y concentrar esfuerzos en la solución de problemas con estrategias y desarrollo rural planificado en cada área. La reforma de la estructura rural no es un problema nacional, sino la suma de múltiples problemas locales y regionales que deben solucionarse en su respectivo ámbito con participación de los distintos actores, no es un problema que pueda resolver el Estado desde el nivel central, ni los aparatos legislativos nacionales dominados por los intereses que se oponen al cambio.

Lo anterior se haría bajo el esquema de una reforma agraria participativa, negociada y pactada en lo local y regional. No se negociaría en el Parlamento, sino en las localidades con cada comunidad y como resultado de un pacto social-productivo entre todos los agentes involucrados. Ello garantizaría la sostenibilidad económica, social y política de las sociedades rurales, e implicaría que la reforma agraria no puede estar en manos de un instituto centralizado que ha perdido credibilidad a nivel social y está mediatizado por el mercado político. Esta concepción significa un gran proceso de transformación institucional que abarca tanto lo público como lo privado, y que permita introducir, como sistema, mecanismos de administración técnico-políticos del proceso de reforma agraria, en lugar de dejarla en manos de la burocracia y de lo político aislado de lo técnico, con la inclinación que ello produce a la corrupción, el clientelismo y la ineficacia, impidiendo el desarrollo de sistemas de rendición de cuentas y el logro de una *accountability*. Ello fortalece el desarrollo de los poderes de las sociedades rurales ante la sociedad en general (empoderamiento), el Estado y los mercados.

El punto clave es lo institucional: ¿Cómo configurar un instrumento ejecutor para la reforma agraria y lograr una verdadera descentralización, con derechos y deberes claramente establecidos entre lo público y lo privado, y con compromisos flexibles para buscar adaptaciones a las características regionales y las variaciones de la capacidad institucional de los gobiernos locales? ¿Cómo hacer para que el Estado confíe en las sociedades locales para que realicen sus propias transformaciones y no actúen solo por la intervención central? ¿Cómo lograr que la sociedad local reafirme el derecho a la propiedad y lo legitime y fortalezca? ¿Cómo generar normas de convivencia locales? ¿Cómo crear incentivos y castigos que movilicen los recursos y su adecuada utilización? ¿Cómo establecer reglas de juego claras y fortalecer el derecho de propiedad?

Guanziroli expresa esta idea así: que el ordenamiento agrario sea asumido por las instancias municipales e intermunicipales que favorezcan la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil.

Es decir, el control efectivo de la evolución agraria de una microrregión debe ser ejercido por la sociedad, por medio de sus organizaciones locales, gubernamentales y no gubernamentales. Para esto es imprescindible que estas iniciati-

vas tengan legitimidad, y también efectiva capacidad de intervención en el mercado de tierras rurales [Guanziroli, 1995, 46].

En ese sentido, los gobiernos centrales y regionales (*estadales* en el caso de Brasil) deben cumplir un papel estrictamente normativo.

A nivel local y microrregional podrían surgir sociedades de ordenamiento de la tierra para facilitar la expansión y creación de empresas agrícolas y familiares y medianas. Estas sociedades tendrían el apoyo del Estado a través de incentivos como sociedades privadas o mixtas en casos especiales; serían instrumentos para facilitar el traslado de subsidios y apoyos a las familias. Serían una especie de entidades intermedias entre el Estado y las comunidades rurales con capacidad de realizar contratos con grupos empresariales interesados en adecuar tierras para compartirlas con organizaciones de pequeños y medianos productores. Como indica Guanziroli, estas sociedades podrían tener preferencia en la compra de tierras que se ofrecen al Estado, para lo cual se requeriría una norma que les otorgue el derecho de preeminencia en la compra, y un reconocimiento legal donde se reconozcan sus zonas de acción.

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

Más que repartir tierras en el sector rural como un propósito único, hoy es válido repartir oportunidades de ingreso, empleo y seguridad social, y crear nuevos mecanismos para el acceso a activos y derechos de propiedad diferentes a la tierra, así como de servicios productivos, el acceso a los mercados y al uso de la propiedad a través del arriendo y otras formas empresariales donde se compartan riesgos en la inversión. Para muchos minifundistas, aparceros y jornaleros sin tierra, es preferible y mejor, en términos de ingresos, vincularse a actividades extrapre-

diales y a contratos de uso de la propiedad donde participen empresarios bajo norma de equidad y convivencia. No todos los habitantes del campo tienen que ser propietarios y productores primarios, ni todos están capacitados para ello en el nuevo contexto. El acceso a la tierra a través de subsidios, como lo contempla la Ley 160, implica un proceso selectivo de usuarios, teniendo en cuenta su experiencia y la capacidad de desarrollar empresas. Por ello se requiere un proceso de capacitación previa para acceder a los activos y los servicios que pueda brindar el Estado o para integrarse a negocios con empresarios donde se comparten riesgos. Para quienes no tengan la capacidad de acceder a la propiedad de activos, o al uso de ella, el Estado deberá abrir otras opciones, sean rurales o industriales, ojalá dentro del ámbito rural.

Para la reforma agraria hoy se requiere igualmente manejar el concepto de sistema agroalimentario, pues afectar la propiedad rural (fragmentándola), sin modificar los factores de poder y negociación del sistema agroindustrial y financiero, es debilitar la parte más frágil de la estructura y mantener la parte fuerte del eslabón de la cadena agroindustrial. Si se disminuye el poder de negociación de los pequeños y medianos productores frente a la agroindustria, el comercio y el sector financiero, no se está consiguiendo ningún cambio que beneficie al sector rural; al contrario, le perjudicará en sus términos de intercambio económicos, sociales y políticos con el resto de la sociedad.

Por ello conviene introducir nuevas vías de solución al problema de acceso de los campesinos a activos productivos, entre las cuales está la de procesos de inversión adelantados por empresarios con apoyos del Estado, que permitan adecuar predios y transferirlos o compartirlos con campesinos y pequeños productores en condiciones de una rápida generación de ingresos. Algunos grupos empresariales han expresado su interés en adquirir predios para organizarlos desde el comienzo con pequeños productores y conformar empresas integradas con la agroindustria, lo cual ayuda a solucionar los problemas de comercialización, acceso a crédito y tecnología [Cano, 1998]. Debe considerarse la posibilidad de que los campesinos y medianos propietarios y empresarios sean, además de propietarios de tierras, propietarios de derechos de capital en los consorcios agroindustriales, en un sistema de combinación de derechos de propiedad que permite un mejor manejo de los riesgos. Otra vía, con-

templada en la Ley 160 de 1994 es la de las reservas campesinas en zonas con agroecosistemas frágiles que servirían como muros de contención a una colonización desordenada.

La negociación voluntaria de tierras prevista en la Ley 160 debe descentralizarse realmente, y los campesinos deberían capacitarse para participar en el proceso; a su vez el Estado abrir espacios para que el mercado funcione disminuyendo casi completamente su intervención en los procesos y las negociaciones. El Estado conserva, de todas maneras, su atribución legal de intervenir para hacer cumplir los objetivos de la Constitución: la función social de la propiedad rural. Si se desarrollan los pactos social-productivos propuestos, el Estado intervendría allí donde alguno o varios de los actores no cumplan lo pactado y ello genere una inestabilidad social e institucional, o un conflicto permanente, o un uso ineficiente de la propiedad que afecte los intereses de la comunidad.

La reforma agraria sería entonces el resultado de una combinación de procesos empresariales, Zonas de Reserva Campesina, negociación voluntaria con procesos de selección de beneficiarios e incentivos para desarrollar los mercados de tierras con mayor participación del sector privado, y una real descentralización sin intervención de funcionarios públicos, quienes ayudarían a la capacitación y algunas asesorías cuando tengan ventajas sobre el sector privado. Para ello, el Estado mantendría la intervención directa en zonas previamente delimitadas y para casos críticos. Todo ello operaría a través de negociaciones regionales y locales, donde la comunidad define cuál de los instrumentos señalados es el más adecuado. En el fondo, se trata de crear condiciones para que surja un menú de opciones de acceso a la propiedad y a su uso en los niveles locales y regionales, para que la comunidad en conjunto opte por aquellas que sean más apropiadas y manejables.

La reforma tendría su propio perfil en cada localidad, microrregión y región, según sus contextos, ambientes y tradiciones culturales, la institucionalidad alcanzada, la organización de la comunidad y la capacidad y empoderamiento de los diversos actores sociales. Se centraría en buena parte en recuperar la mediana propiedad, en articular los pequeños con los medianos y grandes bajo formas de cooperación, en ponerle freno a la minifundización y en provocar el uso eficiente y social de la

gran propiedad, o de fragmentarla en unidades adecuadas cuando así lo aconsejen las circunstancias. Además, la reforma facilitaría el desarrollo de instrumentos para que cada estrato rural pueda relacionarse adecuadamente con el sector industrial en los mercados. Estas reformas requieren paralelamente desarrollar un sistema financiero rural, en especial para pequeños y medianos productores.

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

Se trata entonces de una reforma moderna y multivariada que evitaría el deterioro de la mediana propiedad y buscaría fortalecerla, evitaría la minifundización al reconsiderar la entrega de tierras a campesinos aislados, sin capacidad de manejar una empresa agropecuaria en pequeña escala. Es una reforma que crearía incentivos para que los grandes propietarios entren en alianzas con los medianos y pequeños y faciliten el acceso a los recursos, a tiempo que desconcentran la propiedad. El Estado y los municipios usarían herramientas tributarias y de otro tipo para hacer cumplir los acuerdos, mediante el uso de la zanahoria y el garrote.

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

Papel del Estado, del mercado y de las organizaciones civiles

De todo lo anterior surge entonces la discusión sobre el papel del Estado en el desarrollo de la agricultura y en la adecuación de la estructura agraria para lograr la paz, la convivencia y el desarrollo de la democracia. Esta discusión pasa por otra más gruesa: los modelos de desarrollo en nuestras sociedades. Aquí se hacen solo algunas referencias parciales de este tema, que es más propio de las disciplinas políticas y sociales, y que trasciende los problemas de la agricultura misma.

La discusión puede empezar con el reconocimiento de que no tenemos un conocimiento suficiente y sistemático de nuestra realidad y sus procesos, como para enfocar estrategias que tengan altas probabilidades de éxito. La investigación socioeconómica sobre los procesos agrarios y la estructura agroindustrial se estancó desde los años setenta, y solo trabajos como el de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario de 1988 y la Misión Rural de 1997-1998 se han acercado al estado del arte, dejando ver los vacíos de conocimiento sobre la realidad rural, sus procesos y tendencias.

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

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

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

llegar a una interpretación más integral del problema. Esta concepción debe impulsarse en todas las instituciones públicas para que puedan coincidir y coordinar a nivel local y regional estrategias de desarrollo de las sociedades rurales.

En tercer lugar, todo el proceso y análisis de la problemática agraria y rural en nuestros países conduce a considerar que sin una organización de la sociedad civil no es posible alcanzar el desarrollo. Ello es una condición *sine qua non* del desarrollo y el empoderamiento de la sociedad rural. El Estado y el resto de la sociedad no pueden relacionarse con el sector rural si éste no tiene una organización que lo represente y le permita a todos expresarse ante la sociedad mayor. Pero la organización rural no solo debe existir como requisito del desarrollo de la democracia y de las relaciones con el Estado, sino como condición para hacer presencia en los mercados con probabilidades de éxito. Las organizaciones rurales deben por ello dejar de ser solo puntales, contestarias y de confección de discursos ideológicos, para combinar los negocios con los compromisos gremiales sin descuidar tampoco el debate ideológico.

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

Lo ideal es que los pobladores rurales que no tienen alternativas productivas ni de empleo, como asalariados dentro de la agricultura, permanecieran en el sector rural y fueran absorbidos lentamente por el desarrollo de estrategias de empleo e ingresos no dependientes de la actividad primaria, tales como microempresas, industrias, servicios, turismo, cuidado y recuperación de recursos naturales, agroindustrias, etcétera. De otra parte, la reforma de la estructura agraria y el desarrollo del mercado de tierras no implica que los propietarios salgan del sector rural, vendiendo o cediendo toda su propiedad. El proceso requiere de la pre-

sencia de propietarios y campesinos demandantes de tierra para conformar sociedades rurales más dinámicas.

El desarrollo del mercado y la reforma agraria requieren de programas de educación para poder hacer una reforma empresarial y buscar un uso eficiente y diversificado del suelo, a tiempo que se desarrollen actividades no primarias con mano de obra capacitada.

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

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

La reforma agraria es entonces un tema que permite llegar rápidamente a la discusión sobre el Estado en América Latina, en la medida en

que expresa una problemática no resuelta. No estamos de acuerdo con quienes dicen que la reforma agraria es un asunto del pasado y que ahora la preocupación fundamental es la competitividad de la agricultura y la participación en los mercados. Precisamente, si no se resuelven los problemas estructurales que impiden una contribución significativa del sector rural al desarrollo de toda la sociedad, a su convivencia y equidad, difícilmente se puede decir que estamos construyendo una sociedad sostenible donde las generaciones actuales y futuras tengan una raíz y un espacio seminal, y puedan permanecer como sociedades respetables en el concierto mundial. El problema agrario no lo resuelve el mercado, sino la acción conjunta del Estado, la sociedad y el mercado, ninguno de ellos por sí solo puede hacerlo, se requieren concertación y claridad de propósitos para poder construir democracia; la reforma agraria es un instrumento para ello como lo hicieron los países asiáticos y europeos a su tiempo.

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

Bibliografía

- Bejarano, Jesús Antonio, 1998. *Economía de la agricultura*. Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional, IICA, Fonade. Santa Fe de Bogotá.
- Bernal, Fernando C., 1996. "Colombia: descentralización rural, desempeño del Gobierno local y sus determinantes". IICA, Banco Mundial. Santa Fe de Bogotá, febrero 1997.
- Cano, Carlos Gustavo, 1998. "Un proyecto de desarrollo agroempresarial, sustitución de cultivos ilícitos y reforma agraria para la paz". IICA, Colección de Documentos IICA. Serie Proyectos Especiales. Santa Fe de Bogotá, julio.

- Caro, Jorge y Otero, Manuel, 1997. "Nuevo contexto para la agricultura de América Latina y el Caribe". Centro Regional Andino IICA, fascículo técnico No. 3.
- Corvalán, A., 1993. "Reflexiones sobre desarrollo y reforma agraria", en *Tierra, economía y sociedad*. PNUD, FAO, Incora. Santa Fe de Bogotá.
- Deininger, Klaus, 1997. *Making market-assisted land reform work: Initial experience from Colombia, Brasil and South Africa*.
- Delgado, Oscar, 1965. *Reformas agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*, edición preparada por Oscar Delgado. FCE, México.
- Domike, L. Barraclough, Solon, 1972. "La estructura agraria en siete países de América Latina", en *Desarrollo agrícola*, selección de Edmundo Flores. FCE, México.
- El-Ghonemy, M. Riad, 1994. "Land Reform and rural development in North Africa", en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*. FAO.
- Fajardo, Darío, Mondragón, Héctor, 1997. "Colonización y estrategias de desarrollo". IICA, Santa Fe de Bogotá.
- Flores, Edmundo, 1965. "La teoría económica y la tipología de la reforma agraria", en *Desarrollo agrícola*, selección de Edmundo Flores. FCE, México 1972.
- García, Antonio, 1981a. "Naturaleza y límites de la modernización capitalista de la agricultura", en *Desarrollo agrario y la América Latina*, selección de Antonio García. FCE, México, 1981.
- , 1964. "Reforma agraria y desarrollo capitalista de Bolivia", en *Desarrollo agrario y la América Latina*, selección de Antonio García. FCE, México, 1981.
- , 1970. *Reforma agraria y dominación social en América Latina*, Ediciones SIAP. Lima.
- , 1973. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Ediciones Cruz del Sur, Bogotá.
- , 1981b. "Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina", IICA, San José de Costa Rica.
- Gómez, Clemencia, 1993. "Evolución histórica del proceso de reforma agraria", en *Tierra, economía y sociedad*. PNUD, FAO, Incora. Santa Fe de Bogotá.
- Guanzaroli, Carlos Enrique, 1995. "Lineamientos de política agraria y desarrollo sostenible para el fortalecimiento de la agricultura familiar en Brasil", en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*. Roma.
- Herrera, Adriana, Riddel Jim, Toselli Paolo, 1997. "Recent FAO experiences in land reform and land tenure", en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*. Roma, 1997/1.

- Jaramillo, C. Felipe; Perfetti, Juan J, y Ramírez Jorge, 1991. "Modelos de desarrollo, sector agropecuario y desarrollo rural: hacia un nuevo paradigma", en Absalón Machado (compilador), *Desarrollo rural y apertura económica*, Fondo DRI, IICA, Bogotá.
- , 1997. "El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia". Documento preparado para el seminario-taller "Mercados de tierras efectivos en América Latina: hacia una nueva estrategia", auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias, Washington, junio 9 de 1997.
- Machado C., Absalón, 1992. "Economía campesina, reforma agraria y desarrollo rural", en *Gran Enciclopedia de Colombia*, tomo 8, Economía. Círculo de Lectores.
- , 1997. "Estado y política agraria: la reforma agraria". ESAP, Santa Fe de Bogotá.
- , 1998. *El problema agrario en Colombia a fines del milenio*. El Áncora Editores, Santa Fe de Bogotá.
- Martínez Escamilla, Ramón, 1981. "México, ¿reforma o revolución agraria?", en *Desarrollo agrario y la América Latina*, selección de Antonio García. FCE, México.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990. *El desarrollo agropecuario en Colombia*, tres tomos. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura, Santa Fe de Bogotá.
- North, Douglass, 1991. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, University Press.
- Ortega, Emiliano, 1992. "La trayectoria rural de América Latina y el Caribe", en *Revista de la Cepal* No. 47, agosto de 1992.
- Piriou-Sall, Suzanne, 1997. "Descentralization and rural development: A review of evidence". The World Bank. Presentado en el seminario-taller sobre políticas diferenciadas en América Latina, México.
- Reydon, P. Bastiaan y Plata, E. A. Ludwing, 1996. "La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones", en *Mercado y política de tierras*. Bastiaan Philip Reydon y Pedro Ramos, organizadores. FAO, Unicamp, Universidad Estadual de Campinas, Campinas.
- y Plata, E. A. Ludwing, 1997. "La intervención en el mercado brasileño de tierras: situación y perspectivas". Documento preparado para el seminario-taller "Mercados de tierras efectivos en América Latina: hacia una nueva estrategia", auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias, Washington, junio 9 de 1997.

Sampaio, Plinio, 1993. "La crisis latinoamericana y el problema agrario", en *Tierra, economía y sociedad*. PNUD, FAO, Incora. Santa Fe de Bogotá.

Sanjak, Jolyne Melmed, 1997. "La reforma agraria y la política del mercado de tierras en Centro América". Documento preparado para el seminario-taller "Mercados de Tierras Efectivos en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia", auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias, Washington, junio 9 de 1997.

DE UNA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA HACIA UNA POLÍTICA DE REFORMA RURAL

Ruth Suárez

La Reforma Agraria (RA) a través del Mercado de Tierras (MT) ha sido otro capítulo más, tan tortuoso como los pasados, en el proceso de transferencia de la propiedad en Colombia. La ineficacia que hasta el momento ha mostrado puede conducir a un fracaso todavía mayor que cualquiera de los esfuerzos realizados a través de anteriores estrategias de reforma agraria, a menos que se le dé el viraje radical que parece tan necesario en la actualidad.

Una primera debilidad con que inició el proceso de “Negociación Voluntaria de Tierras” previsto por la última ley de reforma agraria, la ley 160 de 1994, y que fuera debidamente advertida por CEGA³, es la ausencia de un mercado integrado de tierras a nivel nacional; por el contrario, el estudio realizado por el CEGA antes de la promulgación de la Ley encontró la presencia de mercados segmentados de tierras, cuyas características principales son la asimetría (mercados de propiedades minifundistas en los que participan pequeños propietarios o mercados de gran propiedad, en los que participan personas de gran capacidad adquisitiva) y la falta de cruces entre estos mercados. También encontró que grandes áreas del territorio nacional están sujetas a distintas formas de control territorial y, por tanto, están marginadas de los comportamientos típicos del mercado.

No obstante estos grandes limitantes para una reforma agraria a través del MT, la Ley 160 de 1994 le otorgó un papel preponderante como alternativa de redistribución de la propiedad. Se sobredimensionan a tal punto las expectativas a través del MT que el artículo 17 del capítulo III sobre el Incora establece que

³ *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia. Estudio de casos.* FAO-CEGA, 1994.

el Gobierno Nacional asignará y apropiará los recursos suficientes tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto para adelantar los programas cuatrianuales de Reforma Agraria elaborados por el Incora, a efectos de que la Reforma Agraria culmine en un plazo no mayor de dieciséis años (hacia el año 2010).

En la práctica, el mandato a través de la ley no se ha cumplido, y de las metas previstas por el Plan de Desarrollo para la administración Samper, finalizando su Gobierno, sólo se habían ejecutado en un 28,7% del área contemplada para los programas de reforma agraria.

Estos retrasos en la ejecución, como es natural, se explican por la ausencia de una institucionalidad alrededor del mercado de tierras, la cual es aún más evidente en las zonas objeto de reforma agraria. En razón de estos vacíos institucionales, la ley se encontró en la práctica sin organismos del Estado con experiencia en la aplicación de programas de mercado de tierras; sin mecanismos de formación de una oferta y de una demanda de tierras con fines productivos; sin mecanismos de definición de precios de las tierras para usos productivos; sin mecanismos amplios y transparentes para la selección de beneficiarios del mercado de tierras y sin mecanismos de mercado para consolidar las unidades productivas beneficiarias de los programas.

El Proyecto Piloto, aplicado en cinco municipios del país (Rivera, Fuente de Oro, Montelíbano, Puerto Wilches y San Benito Abad), bajo el auspicio del Ministerio de Agricultura y con la intervención del Banco Mundial, se adelantó como una experiencia de aplicación de la Ley 160, sin que sus resultados se hayan evaluado de acuerdo con los alcances normativos previstos. Parte de los productos de esta experiencia es un Manual Operativo, con una propuesta metodológica para la aplicación de la Ley 160; sin embargo, su complejidad no permite pronosticar su aplicación, de manera amplia, al conjunto del país.

El presente artículo presenta los supuestos básicos que sustentan la reforma agraria a través del MT y sus implicaciones. Evalúa tales supuestos básicos y sus implicaciones a la luz de algunas experiencias históricas que ha tenido el país al respecto. Finalmente, hace una propuesta en la que se involucran los mecanismos de mercado como instrumentos de redistribución.

1. La justificación del mercado de tierra como instrumento de reforma agraria y sus implicaciones a nivel de políticas

La exposición de motivos que respalda la ley basada en el MT⁴ insiste en la baja efectividad del Incora y de la RA durante treinta años de existencia, desde la promulgación de la Ley 135 de 1961. Encuentra el expositor que, desde entonces, la RA no ha jugado un papel determinante en la solución de los problemas de pobreza y de conflictos por las tierras, y atribuye este fracaso a una limitada capacidad financiera del Incora, a su política centralizada y poco participativa y a la carencia de instrumentos idóneos que le permitan intervenir de manera transparente. Tampoco encuentra que el Incora haya realizado una política de redistribución amplia; por el contrario, ella ha estado limitada por la presión alcista en los precios de la tierra, con lo cual la capacidad de intervención se ha restringido por los elevados costos. La alternativa a estas restricciones ha sido el fomento a la colonización espontánea para acceder a la tierra a través de la adquisición, adjudicación y titulación de baldíos.

Por su parte, los planteamientos de equipo de apoyo técnico del Banco Mundial⁵, entidad que ha promovido el diseño de políticas de RA a través del MT, encuentran que la relación inversa entre los tamaños de finca y la productividad sugieren que las fincas que utilizan principalmente mano de obra familiar tienen niveles de productividad más altas que aquellas que operan con mano de obra contratada. Si la tierra, a pesar de tal productividad más alta, no es transferida hacia los propietarios pequeños de unidades familiares, se explica por la distorsión y presión coactiva de los terratenientes para acceder a los mercados de tierras, trabajo, crédito y tecnología, entre otros; también por el acceso preferencial de los terratenientes a los mercados con condiciones ventajosas que generan rentas adicionales por el uso de la tierra. Este comportamiento explica que sea reducida la eficiencia en el uso de la tierra con

⁴ Exposición de motivos al proyecto de ley por el cual se crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y se establece un subsidio. Alfonso López Caballero, ministro de Agricultura, 14 de octubre de 1992.

⁵ El principal documento teórico al respecto es: "Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations", Hans P. Binswanger, Klaus Deininger, and Gershon Feder. Working Papers, Agricultural Policies, The World Bank, julio 1993.

lo cual el crecimiento de la producción es lento y se incrementa la pobreza a nivel rural.

Puesto que las relaciones de poder definen la distribución de la propiedad y las distorsiones de los mercados, se requiere de una reforma agraria orientada a beneficiar a los propietarios pequeños de tipo familiar más eficientes. Ello se justifica desde el punto de vista económico, porque no hay ventajas de escala que hagan más eficientes a las grandes explotaciones con respecto a las pequeñas.

¿Cómo llegó la sociedad a tal estructura privilegiada de distribución de la propiedad, fuente de toda distorsión? Los técnicos del Banco Mundial explican que, en la medida en que la densidad de la población aumenta, se requieren métodos intensivos para mantener la fertilidad de la tierra. Tradicionalmente, algunos grupos, asociados a estructuras de poder vigentes, definen las normas y restringen la movilidad de los campesinos. Ejercen tales derechos de manera coactiva o por mecanismos diversos institucionalizados ya sea en la tradición, leyes o costumbres. Las utilidades percibidas por los campesinos disminuyen por el pago de rentas o el no acceso a tierras de alta calidad. Los grandes terratenientes a su vez se benefician de sus influencias en el Gobierno a través de impuestos diferenciales que les favorecen y de las limitaciones que se establecen en el acceso a los mercados para los campesinos independientes. Puesto que no hay ventajas de escala, los grandes productores se mantienen en los mercados por ventajas extraeconómicas obtenidas a través del ejercicio del poder, pero en particular donde pueden establecer relaciones de subordinación; ello se expresa además en la disminución de la tierra disponible para este tipo de agricultores, en la imposición para éstos de impuestos más altos y en restricciones en el acceso a los mercados.

Este tipo de privilegios para los terratenientes conduce a una valoración extraeconómica de la tierra. Si los campesinos de menores ingresos, argumentan los técnicos del Banco Mundial, tuviesen préstamos para comprar tierras por su valor "económico", podrían cubrir sus gastos de consumo a partir de lo que se imputaría al trabajo familiar y los beneficios servirían para pagar el préstamo. Por el contrario, si las personas de escasos recursos pagaran por la tierra un precio "extraeconómico", es decir, por encima del valor presente de las rentas capitalizadas,

solo podrían comprar tierra reduciendo su consumo por debajo del nivel que tendrían si participaran en el mercado laboral. Entre los factores que distorsionan el precio de la tierra están la presión por la expansión urbana, la inestabilidad macroeconómica que convierte a la tierra en una defensa contra la inflación, los subsidios en los créditos y las exenciones tributarias, los cuales serían capitalizados en precios más altos. La asimetría en la información también restringiría las transferencias de tierras a los pequeños productores eficientes.

El conjunto de medidas para eliminar estas distorsiones es previsible. De una parte, se trata de mejorar el sistema de titulaciones y de registro para facilitar las transferencias y el uso colateral del crédito. Las campañas publicitarias y de divulgación son importantes para garantizar la transparencia. Se promovería un mayor esfuerzo fiscal de los propietarios de la tierra, el cual se invertiría en beneficio de las poblaciones rurales que participan de estos esfuerzos. Además, tendrían que suprimirse aquellos factores de distorsión, de tipo macroeconómico, los subsidios y transferencias y los sistemas de protección de mercado, de los que se benefician los grandes propietarios principalmente.

De manera coherente con los planteamientos teóricos ya comentados y con la Ley 160, el Proyecto Piloto ha tratado de mostrar las posibilidades a partir del MT. A través de esta experiencia, se ha impulsado la creación de mecanismos transparentes de oferta y demanda de tierras, como una amplia información sobre la Ley 160, inscripción de los demandantes y de los oferentes de tierras; se ha buscado la descentralización del Incora a través de un mayor protagonismo del municipio y de sus órganos de concertación, como el Concejo Municipal de Reforma Agraria. Se ha suministrado capacitación a los beneficiarios potenciales de los programas y se han formulado proyectos productivos, bajo la óptica de su capacidad de competir y de captar recursos de crédito. Además, se ha involucrado directamente a los compradores en los procesos de negociación.

2. La reforma agraria a través de la negociación voluntaria de tierras en la práctica

En la realidad, la aplicación práctica de la ley ha tropezado con los obstáculos previsibles, dadas las características básicas del mercado de

tierras en el país. A continuación, se hace un breve recuento de los problemas que enfrenta la ley en su aplicación práctica:

2.1 Mercado de tierras en zonas de poder territorial

Explícita o implícitamente, los grupos despliegan su poder en los mecanismos previstos de negociación de tierras. De una parte, la oferta de tierras es más cuantiosa en territorios que están bajo fuego cruzado; la demanda tácita de tierras, evaluable por el nivel de precios, es mayor alrededor de las ciudades, en donde se conforman cinturones de seguridad. Estudios sobre ganadería que han sido realizados encuentran que los precios de las tierras alrededor de la Sabana de Bogotá, por ejemplo, pueden superar hasta en cincuenta o más veces los precios de las tierras localizadas donde hay vacíos de poder, como en el Cesar o en el Magdalena Medio. Aun en áreas azotadas por la violencia, los aspirantes a tierras efectúan una demanda selectiva, de predios localizados donde transcurre su núcleo de relaciones básicas, por razones de seguridad.

La vulnerabilidad de las unidades productivas establecidas a través del MT es muy alta en zonas que están expuestas cada vez más al fuego cruzado de los distintos grupos armados. La disposición para suministrar créditos a este tipo de beneficiarios es mínimo por parte de los intermediarios financieros, y solo es posible bajo convenios entre entidades que garantizan el respaldo del Gobierno (Caja Agraria), y bajo la certidumbre de que una parte considerable de los créditos se convertirá en cartera perdida. Los grupos de poder, por su parte, participan en los organismos locales en la definición de políticas, según sea su conveniencia.

2.2 Mercado de tierras segmentado y asimetría en las negociaciones

Los precios de la tierra son definidos por los grandes propietarios y son la base de la negociación. La libertad de los beneficiarios para negociar, a partir de criterios tales como la capacidad de las tierras para generar un cierto nivel de ingresos de acuerdo con los sistemas productivos vigentes, es escasa. Dicha libertad está no solo restringida por las relaciones sociales desiguales, sino por el escaso hábito de los benefi-

ciarios para calcular y evaluar la viabilidad económica de las condiciones en las que se acepta participar en los programas de Negociación Voluntaria. La mayor parte de los beneficiarios potenciales consideran que lo importante es clasificar en el Programa de MT, independientemente de las posibilidades reales de permanecer como propietarios. La asimetría en las negociaciones no solo debe considerarse desde el punto de vista del MT, sino además de todos los demás mercados que están conectados a nivel rural, como el mercado del crédito, el de insumos y los mercados inmediatos, para venta de la producción.

Los beneficiarios están sujetos a condiciones financieras imposibles de sufragar a partir de las parcelas que no inician su producción en plenitud hasta transcurrido un tiempo de entregado el predio, cuando se han hecho las adecuaciones necesarias. De otra parte, hay mercados oligopólicos en algunos productos (como arroz, palma africana) que establecen también asimetrías adicionales a las del MT.

2.3 Incapacidad para modificar la estructura de distribución de la propiedad

Por varias razones, el diseño jurídico e institucional vigente de reforma agraria a través del mercado de tierras no parece el adecuado para modificar la estructura bimodal de distribución de la propiedad: de una parte, por su incapacidad para afectar el saldo neto de tierras que ingresan, desde el mercado, a manos de los grandes propietarios de mayor capacidad económica. Si se considera el saldo neto como las tierras que venden los grandes propietarios a medianos y a pequeños en un período dado, ya sea en un mercado libre e intervenido, menos las tierras que compran a los medianos y pequeños, los indicios son ampliamente desfavorables al respecto. De una parte, porque la información con que se cuenta señala que han sido principalmente los medianos propietarios los que han vendido tierras para un mercado intervenido. En segundo término, por las compras masivas de tierras como mecanismo de lavado de dólares que ocurrieron con particular intensidad en la década de los ochenta y primeros años de los noventa y que no han sido revertidas hacia los propietarios pequeños y medianos ante la inoperancia de la ley de extinción de derecho de dominio por esta causal. Otra

razón es la nula posibilidad del MT para afectar los precios de adquisición de tierras hacia un nivel inferior al comercial.

2.4 Incapacidad para gestar unidades empresariales sostenibles económica y socialmente

La cartera de crédito de los programas de mercado de tierras registra, a septiembre de 1998, una elevada morosidad, que podría exceder del 30%. Si a ello se unen las restricciones de crédito por parte de cualquier entidad financiera privada, y la carencia de fuentes de subsistencia mientras se emprenden los proyectos productivos, es fácil evaluar la incapacidad que hasta el momento muestra el programa para crear unidades empresariales sostenibles. En parte, estos limitantes se explican ante la ausencia de proyectos rentables para producir excedentes monetarios que puedan remunerar la mano de obra y arrojar un disponible para pago de las obligaciones. La eliminación de algunas "distorsiones" de los mercados, como la protección a la agricultura nacional y el control a las importaciones de alimentos, junto con el ingreso indiscriminado de alimentos, es causa directa de esta incapacidad de la unidad productiva para generar excedentes.

2.5 Los mecanismos de mercado aplicados en una dimensión microrregional: oferta, demanda, precios de la tierra, formas de negociación

Los mercados intervenidos microrregionalmente carecen de capacidad de la posibilidad de impactar o de modificar apreciablemente la tendencia de las variables básicas del mercado de tierras, las cuales, en realidad, son definidas en el nivel macroeconómico y por características intrínsecas de los mercados segmentados. Por el contrario, la posibilidad de otorgar subsidios a la demanda de tierras, como contempla la Ley 160, ha conducido en ocasiones a que los oferentes de tierras eleven sus expectativas de precios y a que finalmente las negociaciones se acuerden sobre niveles iniciales de precios altos.

El precio de las tierras tradicionalmente ha obedecido en Colombia a dos elementos básicos que lo componen: el de valorización y otro

acorde con su capacidad para generar rentas. En la medida en que la violencia se ha agudizado, en particular desde la década de los ochenta, se podría agregar un elemento más en el precio de las tierras: el de la seguridad. Prácticamente, podría hablarse de tres mercados distintos alrededor del mercado de la propiedad de la tierra: el mercado de tierras con distinto tipo de valorización; el mercado de tierras generadoras de rentas y el mercado de tierras con distinto grado de inseguridad. Se vuelve un mercado de tierras complejo en la medida en que estos tres elementos se superponen y se influyen mutuamente.

Estos tres componentes del MT tienen un comportamiento distinto de acuerdo con el tipo de mercado de que se trate. En las zonas de pequeños productores se debe hablar más apropiadamente de un mercado de tierras representativo de sistemas de producción; la valorización de las tierras excede habitualmente su capacidad de generar rentas, en gran parte por su condición de medio de subsistencia, aun en condiciones distintas a las definidas por un mercado de salarios o de productos agropecuarios. La posesión de la tierra es el mecanismo de intercambio entre varios tipos de mercados que se estructuran alrededor de la unidad productiva, como un mercado de mano de obra, un mercado de productos agropecuarios, un mercado de productos artesanales y un mercado de servicios; incluso se podría hablar de un “mercado de redes solidarias”. Este fenómeno es visible en la medida en que hay una mayor presión demográfica y, por tanto, una mayor demanda de tierras; este tipo de mercados complejos es pertinente con la pequeña propiedad y se dinamiza en la medida en que los productores tienen acceso a otros medios igualmente valorizables, como el ganado, que sirven como respaldo en las negociaciones. Hay además un intercambio entre estos dos mercados de activos valorizables: la valorización del ganado contribuye con la valorización de la tierra.

En zonas de gran propiedad con ganadería extensiva prima un mercado de tierras generadoras de renta, ya sea en dinero o en valorización. El primer caso se presenta a partir de los especuladores de tierras, quienes venden a personas con alta capacidad adquisitiva; el segundo se presenta cuando la tierra es poseída por propietarios rentistas.

Por su parte, las zonas de producción empresarial tienden a localizarse en las áreas dotadas de mayor seguridad, alrededor de las grandes

ciudades o de ciudades intermedias, en las cuales es posible extender una red de aprovisionamiento, acopio y comercialización con los menores costos de transacción posibles.

2.6 Participación de los agentes privados y relaciones clientelistas

El clientelismo actúa como mecanismo de mediación para uso de los servicios complementarios en algunas zonas de RA, aumentando los costos de transacción. Mediante el clientelismo se definen los créditos y los beneficiarios, el apoyo técnico y las condiciones de compraventa de los principales activos productivos.

Los grandes productores que hacen parte de la red de clientelas, en una instancia jerárquica superior, hacen campaña para colocar sus tierras a precios convenientes para éstos; las relaciones de clientela pueden inclinar las negociaciones en un sentido favorable al gran propietario. Pero luego, el peso de estas relaciones clientelistas se manifiesta (como se ha observado en el departamento de Sucre) en la reincorporación de las tierras intervenidas en esta estructura clientelista, a partir del arriendo de tierras a los antiguos propietarios o a aquellos que configuran esta red de clientela. La persistencia de reciprocidades de tipo asimétrico permea todas las instituciones locales que se forman en apoyo del MT.

2.7 Restricciones en la capacidad de las instancias municipales para participar activamente en el proceso de MT

Aunque la ley busca la descentralización y una amplia participación de los beneficiarios en los procesos de reforma agraria, la violencia y la inseguridad se manifiestan en una escasa participación en instancias de concertación y de planeación, como los Comités de Desarrollo Rural Municipal, los Comités Municipales de Reforma Agraria, en la discusión y concertación de los planes de desarrollo municipales y en las mismas reuniones de concertación y de discusión sobre las condiciones de compra de los predios. Las Umata, encargadas de suministrar el apoyo técnico, carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades de la población rural y, menos aún, de proyectos productivos que se

formulan sobre la base de productos innovadores, con escasa tradición en la zona.

2.8 Logros posibles a partir de una intervención en el MT, de acuerdo con la experiencia del Proyecto Piloto

Hay posibilidades, sin embargo, de algunos logros, de acuerdo con la experiencia del Proyecto Piloto, como los que se podrían obtener a través de avances en el proceso de descentralización, de una mayor participación y “empoderamiento” de los productores y de la creación y conexión con instituciones de apoyo complementarias. En la medida en que se consoliden aquellos órganos de planeación y concertación, como los CMRA, los CDMR, las Umata y demás entidades de apoyo en los distintas actividades complementarias, el municipio podría jugar un papel importante en el desarrollo exitoso de la unidad productiva. Aunque el proceso ha sido lento y accidentado, ha permitido trascender los problemas de la intervención centralizada de las instituciones. El “empoderamiento” de los productores, por su parte, se vislumbra como factible en la medida en que ellos disponen de una información más amplia sobre las herramientas legales e institucionales para acceder a la propiedad de la tierra y que les permite participar en la definición de una demanda de tierras, en la selección de las opciones productivas, de las características de las tierras que se van a comprar y de sus precios.

3. La propuesta de mercado de tierras y las evidencias históricas y socioeconómicas en Colombia

La propuesta teórica que sustenta el mercado de tierras⁶ plasmada en los proyectos piloto, enfatiza, desde el punto de vista del cambio histórico, en la modificación de los derechos de propiedad según las variaciones en la densidad poblacional. Cuando la densidad poblacional es baja, los campesinos establecerán sus propias fincas y no tendrán que pagar renta alguna. Para obtener rentas bajo estas circunstancias se requiere de medios coercitivos. Los grandes propietarios tendrían dificultades para obtener mano de obra, a menos que utilicen mecanismos de

⁶ Hans P. Binswanger *et al.*, *op. cit.*

poder, como efectivamente lo hacen, para obtener acceso preferencial a las mejores tierras, a los mercados y para proveerse de mano de obra. Las haciendas son un caso ilustrativo al respecto.

Cuando no es posible aplicar formas de coerción directa, se desestimula la actividad libre de los pequeños productores a través de la disminución de la tierra disponible para los cultivos, la imposición de impuestos diferenciales, la restricción del acceso a los mercados o el privilegio a los grandes propietarios a través de subsidios y demás beneficios preferenciales. Todas estas distorsiones requieren de coaliciones entre los grandes propietarios y el Estado.

Dadas las grandes dificultades que se han encontrado en los primeros intentos de aplicación de la Ley 160 en el país, surge la necesidad de revisar los sustentos teóricos que la fundamentan a partir de la experiencia en Colombia en procesos asociados a la comercialización de tierras. Esta revisión se hará a través de varias preguntas que es necesario formularse: 1. Acerca de la existencia y procesos de formación de un mercado "natural" de tierras en el país y sus características. 2. Acerca de experiencias históricas de un mercado de tierras intervenido y las lecciones que de allí se podrían obtener. 3. Acerca de la pertinencia de algunos supuestos teóricos como los que ya se han comentado en la parte 2, a la luz de la experiencia en el país. 4. Acerca de las posibilidades que tendría un mercado de tierras intervenido en la redistribución de la propiedad rural. 5. Acerca de los instrumentos a aplicar para garantizar una mayor efectividad en los programas de redistribución de la propiedad y, por último, de las implicaciones en cuanto a normatividad.

3.1 Existencia y procesos de formación de un mercado "natural" de tierras en el país: las lecciones que de allí se derivan

Una rápida revisión bibliográfica suministra evidencias de la formación de un mercado "natural" de tierras amplio, después de la independencia nacional. Antes, durante la colonia, existían, además de la hacienda y de los resguardos indígenas, grandes concesiones de tierras que permanecían incultas. Las transacciones de tierras eran cerradas y tenían lugar entre grandes propietarios, entre indígenas en los resguardos o entre indígenas y grandes propietarios.

Esta rígida estructura de la propiedad y de las negociaciones sufrió una ruptura importante en Antioquia, donde se conjugaron varias circunstancias:

- Por una parte, las importantes reformas económicas adelantadas por el oidor Juan Antonio Mon y Velarde en 1784⁷, ante la crítica situación que encontró por la declinación en la actividad minera y el encarecimiento de los alimentos. Bajo instrucciones suyas, se crearon siete nuevas poblaciones en sitios cercanos a los campos mineros para lo cual dispuso de tierras de los concesionarios, sin indemnización alguna. En estas poblaciones se suministraron tierras gratuitas para que fueran cultivadas por productores libres. Además, prohibió a los indígenas vender sus tierras sin una justificación adecuada y les otorgó preferencias en la adjudicación de baldíos.
- La existencia de una economía de intercambio activa, originada en las explotaciones mineras de aluvión que demandaban y compraban alimentos para las cuadrillas, a diferencia de otras regiones del país, como el Valle del Cauca donde los indios o mineros debían, además de explotar las minas, producir su propio alimento. De gran importancia fue que la minería se adelantara a través de pequeñas cuadrillas comandadas por españoles libres de escasos recursos, y posteriormente ganaran participación en este tipo de explotación los mazamorreros, individuos que surgieron tempranamente en la vida de Antioquia y quienes ejercían su actividad libremente y dotados principalmente de su propio trabajo. El intercambio mercantil tan temprano entre estos mineros con los pequeños productores agrícolas no sometidos a relación alguna de servidumbre, localizados en las poblaciones adyacentes, creó un núcleo importante de pequeños propietarios tanto en la agricultura, como en la minería y en el comercio y quienes interactuaban en condiciones de igualdad. Si bien estos propietarios coexistían con grandes propietarios señoriales cuya sede estaba en Santa Fe de Antioquia, lograron consolidar con el tiempo un centro de poder que no se basaba en la apropiación de la tierra, sino en el comercio

⁷ Véase *Historia económica de Antioquia*, Gabriel Poveda Ramos, Medellín, 1988.

y la minería, en Medellín. Estos núcleos de pequeños propietarios compraban jornales y utilizaban de manera menos intensa la mano de obra esclava en comparación con otras regiones.

- La inexistencia en Antioquia del latifundio como unidad agrícola; el latifundio era principalmente una reserva para explotación minera. Por esta razón el hacendado o el propietario de la tierra en Antioquia no tuvo un *status* tan destacado como en otras regiones del país. Por el contrario, la minería o el comercio ofrecían un ideal de movilidad para la población a la que se podía acceder realmente. Es significativo que la ley otorgara prelación a los derechos del titular de la explotación minera sobre el propietario de la tierra, lo cual parece haber incidido en una menor valorización de la tierra y en un desestímulo a su posesión para fines puramente especulativos.

Estas circunstancias favorecieron la forma como ocurrió posteriormente la colonización antioqueña que tuvo lugar entre 1865 y 1930, experiencia que no ha tenido réplica posterior en el país. Fue en Antioquia donde se realizó la primera empresa para venta de parcelas a través de un mercado de tierras. De acuerdo con Poveda, los inversionistas antioqueños en la década de 1830 tuvieron gran interés en abrir nuevas tierras, para colonización. En buena parte, este interés se fundamentaba en una visión comercial adquirida luego de la intervención del oidor Mon y Velarde, que demostró a los propietarios de las concesiones que sus tierras se podían beneficiar de estos procesos de colonización por la valorización que significaba la explotación de las tierras y el establecimiento de la infraestructura necesaria. Pero, además, para los comerciantes que participaron en las empresas de ventas de tierras, era la oportunidad de beneficiarse con la expansión de la oferta y demanda de bienes en los que ellos negociaban.

Hubo entonces una fuerte presión sobre tierras nuevas, que ofrecían grandes posibilidades de valorización y enriquecimiento. Los inversionistas solicitaron concesiones de baldíos y ofrecieron poblar y abrir regiones nuevas a cambio de tierras en poder del Gobierno. Estos inversionistas realizaron compras de tierras a un bajo precio y las pagaron con bonos de deuda interna. Las tierras eran vendidas en forma de

parcelas a los colonos; además daban tierras en arrendamiento a los colonos más pobres con pagos que se hacían en porcentajes convenidos sobre las cosechas y prestaban dinero a los colonos.

Las inversiones en estas empresas de comercialización de tierras procedían de las ganancias obtenidas por los comerciantes en sus ventas hacia el exterior. Los nuevos propietarios, por su parte, podían hacer pagos monetarios por las tierras compradas a partir de la venta de cerdos, de alimentos para la actividad minera, de los ganados en compañía y de las mismas ventas de jornales e ingresos obtenidos en las actividades mineras.

Según Poveda⁸, los empresarios de tierras no eran simples especuladores, sino que además de promover los desarrollos en infraestructura de vías, se preocuparon por hacer mejoramientos técnicos y por expandir el comercio y la ganadería, tanto en sus propias tierras, las mejores, como a través de compañías; para todo ello contaron con el apoyo del Gobierno nacional y departamental. Con su concurso, se estimuló la siembra de pastos mejorados y se ampliaron tanto las explotaciones de cerdos como el inventario ganadero. Luego de estas reformas, hacia 1854, la agricultura llegó a duplicar el valor obtenido con la minería. Hubo un elevado desarrollo ganadero entre 1857 y 1900, cuando se multiplicó por cuatro el inventario ganadero. La colonización antioqueña se extendió hacia los departamentos que hoy hacen parte del eje central cafetero como Caldas, Quindío y Risaralda y hacia el norte del Valle y del Tolima.

La existencia de un dinámico mercado interno regional, creado por la actividad minera primero, y luego por la expansión posterior del cultivo del café, permitió que los pequeños compradores de tierra abastecieran esta demanda, pagaran sus obligaciones y se consolidaran como propietarios. Con la diversificación de las actividades regionales la demanda de productos agropecuarios típicos de la pequeña explotación antioqueña se amplió notablemente, como el maíz, el cerdo, las leguminosas y el dulce obtenido de la caña de azúcar.

Un proceso semejante por su intensidad en cuanto a expansión del mercado de tierras, pero menos democrático, se observó hacia el norte

⁸ *Historia económica de Antioquia, op. cit.*

del Tolima, en las primeras décadas del siglo. El factor interno de activación allí fue tanto la actividad minera, que suministraba excedentes para invertir en la demanda de tierras, como el auge del cultivo del tabaco.

En el Tolima, en contraste con Antioquia, primaba la minería de veta, aunque se realizaba una actividad minera importante a orillas del Saldaña. Esta actividad atrajo una población heterogénea de comerciantes y mineros antioqueños, de colonos, bogas y comerciantes españoles y antioqueños, quienes se interesaban más por invertir en las actividades lucrativas que en la posesión de tierras. Una crisis minera ocurrida en 1630 activó una oferta de tierras de productores y estancieros arruinados con frecuencia hacia propietarios de elevada capacidad económica que propició la concentración de tierras⁹.

De manera semejante a Antioquia, la activación de las minas de plata y una presión demográfica promovieron tempranas transacciones de tierras hacia el año 1650 en Tocaima y Mariquita, estimuladas por una creciente población de colonos y mestizos. A ello se sumó, como factor dinámico, una colonización que se presentó en Honda durante el siglo XVIII que fue acompañada de una expansión económica y que incidió en la ampliación de cultivos de caña, cacao y tabaco. Alrededor de la zona de Mariquita se establecieron colonos pobres pero independientes, de manera temprana, quienes entraron a trabajar en las minas de aluvión en el río Saldaña. Había una demanda de alimentos para los centros mineros y la población que trabajaba como arrieros o como bogas. Se demandaba maíz, ganado y caña.

De otra parte, en la zona de Ambalema, el auge en el precio internacional del tabaco entre 1850 y 1857 desató una fiebre especulativa por tierras, cuyos precios se elevaron ostensiblemente. Esto se debe a que los propietarios de tierras hicieron contratos con los comerciantes, con los cuales se endeudaron. Con las oscilaciones de precios del tabaco, y los grandes diferenciales ganados por los comerciantes, éstos procedieron a comprar las tierras de los propietarios para garantizar el suministro de tabaco. Las tierras eran las principales garantías para los préstamos

⁹ Para un completo análisis sobre el mercado de tierras en el Tolima, véase *Formación histórica de las élites locales en el Tolima*; tomos I y II, por Hernán Clavijo Ocampo. Universidad del Tolima-Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular, Bogotá, 1993.

hipotecarios y, ante la necesidad de pagar, éstas eran vendidas. Después, con la crisis de 1858 del tabaco, se intensificaron las ventas de tierras. En el auge exportador de tabaco hubo concentración de la propiedad. Las transacciones eran de gran propiedad e involucraban a compañías y a inversionistas extranjeros. En el centro del Tolima, una parte de las tierras se fragmentó y vendió a productores del sector agropecuario y a inversionistas en minas y otra parte se destinó a mejoras para venta especulativa, con siembras en pastos. Entre 1920-1929, las tendencias fueron hacia la fragmentación, reducción de la gran propiedad y multiplicación del número de medianos y pequeños hacendados. Todo ello fue posible por la introducción de pastos mejorados. Algunos propietarios de fincas se endeudaron para poder introducir estas mejoras. Hacia el sur del Tolima hubo tendencias encontradas hacia la fragmentación y la concentración de tierras (algunos propietarios vendieron tierras para adelantar inversiones urbanas).

Simultáneamente, hacia finales del siglo XIX, hasta las tres primeras décadas del siglo XX, se presenta una inusitada expansión de las zonas de colonización en el Tolima, Cundinamarca y Meta hacia donde se desplazaron pequeños productores desde las áreas minifundistas más pobladas de Boyacá y Cundinamarca. En estas zonas de colonización, alentadas por la expansión del café, se creó una multitud de pequeños propietarios, luego de agudos conflictos por la definición de los derechos de propiedad¹⁰.

Estos ejes activos de propiedad múltiple, pero en especial, de pequeña y mediana propiedad que antes no existían excepto en las áreas de resguardo, gestaron en este período de finales del siglo XIX y principios del siglo XX las condiciones para un mercado de tierras natural, amplio y dinámico, en el cual tradicionalmente no han existido segmentaciones tan marcadas como se observa en otras regiones del país, como en aquellas donde prima la gran propiedad, como en la Costa Norte, Llanos Orientales o valles interandinos, o en las áreas de minifundio de Boyacá y Cundinamarca.

¹⁰ Catherine Legrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850-1950*, Universidad Nacional de Colombia, 1988.

De estas experiencias históricas puede encontrarse lo siguiente:

1. La existencia de un núcleo inicial de propietarios pequeños, libres de relaciones de servidumbre y con amplio acceso a los distintos mercados, que fue alentado institucionalmente por medidas de intervención tan drásticas como las adoptadas por Mon y Velarde, y que significó la expropiación de los derechos legítimos de los grandes propietarios. El apoyo complementario a ese núcleo inicial que es demostrativo para otros estratos de la sociedad, como los comerciantes, del beneficio que les representa su ascenso económico.
2. La existencia de una economía en proceso de rápida monetización que permite a los pequeños productores acceder a la propiedad y consolidarla a través del acceso a unos mercados regionales e internacionales de productos agropecuarios bastante dinámicos. La minería de aluvión que se adelanta con el concurso de multitud de individuos de escasos recursos potencia estas posibilidades de desarrollo regional de mercados. Estos pequeños productores contaron con fuentes complementarias o previas de ocupación (actividad minera), de acumulación (ganado en compañía, plantaciones de cultivos permanentes como el café) y de financiación (los comerciantes).
3. La temprana participación de los pequeños propietarios en los múltiples mercados les habilita luego para prever, calcular, evaluar y buscar los recursos que requieren. En esta forma, puede decirse que las unidades empresariales surgen de economías monetizadas. En sociedades mineras como las del Cauca, donde los individuos no tuvieron acceso libre a los distintos mercados¹¹ y estuvieron sometidos a relaciones de sumisión durante largo tiempo, no fue posible la formación de una capacidad empresarial. Algo semejante se puede afirmar de aquellas regiones en las que el nivel de monetización es escaso y, en cambio, priman relaciones de reciprocidad asimétricas, como en la Costa Norte del país.
4. La existencia de otras actividades regionales fuente de ingreso influyeron en otorgar un menor *status* a los propietarios de tierras e

¹¹ Véase Zamira Díaz López, *Oro, sociedad y economía; el sistema colonial en la Gobernación de Popayán: 1533-1733*, Banco de la República, 1994.

hicieron menos atractiva la posesión de tierras, incidiendo en una menor valorización de éstas.

5. La presencia de otras élites distintas a los terratenientes, como los comerciantes y mineros, quienes utilizaron sus excedentes y su acceso a las relaciones de poder para promover, con un criterio de lucro, el acceso a la tierra por parte de los pequeños productores para expandir sus actividades comerciales, o para beneficiarse con el abastecimiento de alimentos baratos.
6. La ausencia de relaciones de sumisión para que tal mercado pudiera llegar a consolidar una clase de pequeños propietarios. Estas relaciones de sumisión dejaron de existir siempre que se sustituyeron relaciones no mercantiles por relaciones mediadas ampliamente por procesos de monetización y de acceso a los distintos mercados. El período 1860-1930, el cual se puede caracterizar como de desarrollo de mercados y de la propiedad de las tierras, fue particularmente intenso en conflictos por la definición de la propiedad de la tierra y la abolición de relaciones de servidumbre y dio lugar a una amplia legislación y al desarrollo de mecanismos e instrumentos institucionales asociados a la propiedad, como de medición y registro, de parcelación, etc.
7. La legislación de Antioquia, que al otorgar prelación a la actividad minera incidió en un menor ritmo de valorización de la tierra.
8. El auge de los mercados regionales y su diversidad, que permitió a los nuevos propietarios hacer los pagos necesarios de la tierra adquirida a los negociantes de tierras.
9. La multiplicidad de inversiones conexas efectuadas por los negociantes en tierras que, a la vez que les permitió obtener rentabilidad en una empresa de esta magnitud, facilitó la complementariedad en los servicios requeridos por los nuevos propietarios, como desarrollo e infraestructura vial, financieros, comerciales, de inversión, como en el caso de ganado al aumento y de transporte.

La experiencia de Antioquia, desde la intervención del oidor Mon y Velarde, sugiere que la formación de un núcleo inicial de propietarios que participan activamente en los distintos mercados, lo suficientemente cuantioso como para tener capacidad de impacto en un nivel regional y que luego se amplificaría con la intervención de los empresarios de

tierras, podría tener capacidad para expandir una economía mercantil a partir de la propiedad de la tierra, en manos de pequeños productores. Una condición adicional es la posibilidad de una amplia monetización por parte de la explotación, lo cual les permitiría interactuar en diversos mercados, participar en el ahorro y en los pagos monetarios necesarios para hacerse propietarios de las tierras adquiridas. Este tipo de procesos, por ejemplo, no tendrían este mismo resultado si se adelantaran para obtener la propiedad de la tierra, en tanto que los nexos de los productores con los mercados sigan siendo débiles o asimétricos, como es el caso de la Costa Norte.

La hipótesis que sugiere este proceso natural y exitoso de transferencia de la propiedad, a través del mercado de tierras hacia unos propietarios pequeños y medianos, es que en la medida en que se apoye en una monetización mayoritaria de unidades de explotación no sometidas a relaciones de subordinación, hay mayores posibilidades de éxito. La presencia de intercambios no monetizados, por el contrario, refuerza los vínculos de reciprocidad, con frecuencia asimétricos, e inhibe la posibilidad de desarrollar estructuras de mercado complementarias.

Las experiencias que indican la dificultad de conformar un mercado de tierras bajo una economía no monetizada se observan en el departamento del Cauca, donde la generación de excedentes por concepto de minería, por ejemplo, alentaban los procesos inflacionarios regionales y no tenían capacidad de consolidar los canales acumulativos. Una hipótesis que se podría adelantar al respecto es que la persistencia de redes clientelistas, alimentadas por la necesidad de reciprocidades para mantener un equilibrio social, eran las que captaban estos procesos de bonanza. Tendrían que romperse estas estructuras para permitir procesos acumulativos. Esta ruptura ha sido posible bajo situaciones de catástrofe o crisis económica que obligaban a transferir la propiedad, generalmente a empresarios migrantes, como se observó en el Tolima.

Estas experiencias contrastan con otras zonas del país en las que la ausencia de tales condiciones han llevado a mercados de tierras cerrados y elitistas, o al fracaso reiterado de programas de reforma agraria como en la Costa Norte y en el sur del país bajo los más diversos enfoques. Las experiencias del Proyecto Piloto muestran efectivamente resultados

más exitosos en economías con un mayor grado de monetización, como las del interior del país en el Meta y en el Huila, con respecto a los municipios piloto en Montelíbano, y en particular en San Benito Abad.

3.2 Experiencias en mercados de tierras intervenidos en el país: las lecciones

Desde una perspectiva distinta a la actual, el país ha tenido algunas experiencias en mercado de tierras susceptible de asimilar para efectos de políticas. Estas experiencias se obtuvieron en la década de los años treinta, cuando los agudos enfrentamientos entre terratenientes y arrendatarios por la definición de los derechos de propiedad obligaron al diseño de una alternativa pacífica, la cual se pensó que podrían ser las parcelaciones.

Inicialmente, el programa consistió en parcelar haciendas en el Sumapaz para venderlas a sus ocupantes. En 1933, el Gobierno puso en marcha un programa de parcelación de tierras que habría de ser ejecutado por el Banco Agrícola Hipotecario¹². Sin embargo, los resultados fueron un fracaso, ya que muchos de los colonos se negaron a pagar por tierras que consideraban baldías. El Gobierno continuó con los programas de parcelación en propiedades adquiridas por éste en las que claramente no había motivos de impugnación legal de los títulos.

Estos programas se organizaron en beneficio del gran propietario, ya que se adquirieron fincas en bancarrota, afectadas por deudas o por conflictos laborales, a precios comerciales. El Banco Agrícola Hipotecario, ejecutor principal de estos programas, definió entre sus objetivos el de facilitar a los clientes el arreglo de los créditos y la liquidación de las dificultades con arrendatarios y colonos. Los gastos financieros y administrativos fueron cargados a los beneficiarios.

A diferencia de las pretensiones actuales de los programas de mercado de tierras, no había una participación de los beneficiarios en la selección de los predios que se iban a adquirir, ni en las condiciones de compra de los mismos. Por consiguiente, los beneficiarios se quejaban de la cali-

¹² Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970, una historia económica, social y política*, El Colegio de México, El Áncora Editores, 1983.

dad y precios de las tierras, de los privilegios por acaparamiento de tierras por parte de los más pudientes y por las compras favorables de tierras a los propietarios, no obstante su deterioro.

Otros serios problemas que registraron estos programas fueron

la desorganización e incompetencia burocrática, la liberalidad en las adjudicaciones y el abandono de los parceleros... ..permanentemente los parceleros que han cumplido con sus obligaciones están pendientes de recibir su título de propiedad, indispensable para tener acceso a la Caja Agraria¹³.

También se menciona un nuevo tipo de concentración de la propiedad, en el que se involucran los arrendatarios más pudientes, los intermediarios locales y los acreedores de los campesinos. La morosidad en los pagos ante las deficiencias técnicas de las explotaciones son frecuentes.

Esta experiencia de mercado de tierras intervenido merece ser considerada en los siguientes aspectos:

1. Es necesario que bajo una intervención de mercado de tierras, con un claro propósito redistributivo, el oferente de tierras en calidad de gran propietario tenga unas condiciones en las que se sacrifique parte de sus beneficios en favor de aquéllos de menos recursos, por simples razones de equidad; estos beneficios pueden ser en el precio comercial de la tierra (recibirían un porcentaje inferior al valor comercial de la tierra), en los costos de transacción o en las condiciones en que reciben los pagos. En esta forma, el Gobierno podría ampliar el alcance de los programas, los cuales serían efectivamente de redistribución. Estos programas comentados de parcelaciones, y aun los actuales de mercado de tierras negociadas contrastan con los realizados por el oidor Mon y Velarde, los cuales tuvieron claros resultados de redistribución y de beneficio común.

Bajo el esquema actual de mercado de tierras negociada, muchos beneficiarios perciben que son los propietarios quienes obtienen el mayor provecho, ya que venden a precios comerciales tierras

¹³ *Op. cit.*, 10, p. 411.

que están afectadas por el conflicto, la inseguridad o el fuego cruzado. Con frecuencia, y de manera semejante a las experiencias del pasado, las tierras se encuentran en mal estado, y demandan de un período de recuperación cuyo costo está a cargo de los beneficiarios.

2. Uno de los grandes limitantes de los actuales programas de mercado de tierras es la falta de instituciones financieras que participen en el programa de crédito. Las experiencias de los usuarios señalan la falta de oportunidad en los créditos, con retrasos de hasta seis meses en el desembolso de los recursos necesarios para adelantar los proyectos productivos. Se observa además una limitada participación de los intermediarios financieros a través de una sola entidad, la Caja Agraria, la cual, aunque canaliza los recursos de Finagro para estos programas, se encuentra con la falta de garantías que respalden la recuperación de la cartera. Estas deficiencias en el sistema de intermediación no han podido suplirse con el sistema cooperativo, como se había pensado, dada su gran debilidad.

Una alternativa sería retomar las experiencias del pasado; se podría pensar en un Banco Hipotecario Rural, el cual jugaría un papel semejante al que tuvieron las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en su mejor época, es decir, cuando la corrección monetaria dependía de la variación en la inflación y no de los rendimientos financieros y, por tanto, permitía a los deudores la cancelación de sus deudas. Al igual que el Banco Agrícola Hipotecario, éste expediría bonos para pagar a los vendedores de tierras; además, fomentaría el ahorro previo entre los beneficiarios potenciales a través de programas estimulantes a largo plazo.

Al igual que el Banco Agrícola Hipotecario, el nuevo Banco Rural Hipotecario suministraría el servicio de parcelación de tierras, de apoyo a las inmobiliarias inscritas en la labor de compraventa, de peritajes y avalúos, de fiscalización en los avalúos y de administración de predios. Además, recibiría en consignación tierras para la venta, y las tierras en dación de pago que contempla la Ley 160 para adelantar programas de mercado de tierras. Se denominaría Banco Rural Hipotecario porque apoyaría y fomentaría la propiedad rural y urbana entre aquellos estratos de menores ingresos.

3. Como en los años treinta, la indefinición en los derechos de propiedad es una restricción al beneficiario de los programas de RA durante largo tiempo, precisamente el más crítico para la consolidación de la propiedad. Distintas evidencias de trabajos adelantados por el CEGA sobre ganadería indican que otras fuentes acumulativas valorizables, como el ganado, bajo el esquema de las compañías o de crédito en especie, le permiten a los beneficiarios acumular y disponer de una fuente de liquidez permanente, sin que deba realizar desembolsos monetarios. Programas como los que adelantó el Incora con el apoyo del Banco Mundial en los años setenta y ochenta, de crédito de ganadería en especie podrían retomarse bajo los modernos esquemas participativos, ya que entonces, al igual que ha sucedido con la tierra, eran frecuentes las quejas respecto a la mala calidad y altos precios de los ganados comprados y de corrupción por parte de los técnicos encargados de realizar las adquisiciones.

En este caso, el Gobierno, con el concurso de los municipios, podría crear Fondos Ganaderos para el apoyo de los programas de R.A. mediante mercado de tierras, cuyos ganados serían comprados y administrados por entidades mixtas municipales. Estos Fondos Ganaderos recuperarían siempre su capital en especie o en capital equivalente, aunque, en circunstancias críticas de la consolidación de las fincas, podrían sacrificar ganancias durante los primeros años para compensarlas posteriormente. Otros programas semejantes se podrían adelantar bajo el esquema de compañías en especie, como en cultivos de plantación de largo plazo, como la palma africana o frutales.

También podría estudiarse la posibilidad de otorgar títulos a los beneficiarios de los programas de mercado de tierras cuando la mayor parte de la deuda haya sido cancelada (un 80%) y se podría, a cambio, admitir otro tipo de garantías de menor valor, como la participación que se podría tener en las ganancias por compañías de ganados o de cultivos.

4. La pertinencia de los supuestos básicos de la propuesta de mercado de tierras a la luz de la experiencia en Colombia

4.1 La ausencia de economías de escala en la gran explotación y la mayor eficiencia de la pequeña explotación

Un problema que tiene este supuesto así planteado es que limita la eficiencia de la mano de obra familiar a su aplicación a la finca. En esta forma, los cambios que se han observado a nivel rural parecerían desvirtuar este supuesto, principalmente con la diversificación en el uso de la mano de obra familiar hacia otras actividades rurales y urbanas, aun bajo condiciones que parecerían favorecer su utilización en la finca. Por esta razón puede parecer paradójico que muchas explotaciones, aún con la propiedad de la tierra definida, con acceso al crédito y a los mercados utilicen en baja proporción la mano de obra familiar.

Una visión alternativa que se propone a este respecto es que efectivamente, la familia hace un uso eficiente de su mano de obra con relación al sistema de producción en el que participa y que corresponde a las posibilidades vigentes en un momento dado. Este sistema de producción, a manera del portafolio de cualquier inversionista, incluye tanto actividades prediales como extraprediales. La obtención de un ingreso monetario que asegure la subsistencia de la familia y permita realizar pequeñas inversiones o conseguir excedentes es parte del comportamiento de la unidad familiar asociada a los sistemas de producción. Además, hace parte de los beneficios de este sistema de producción el mantener nexos de reciprocidad, ya sea monetizados o no, a fin de conservar mecanismos de seguridad informales durante épocas de contingencia. Esta red de solidaridad y de apoyo puede inducir, en ciertos períodos, a comportamientos no del todo eficientes económicamente, como la venta de jornales a precios inferiores a los de mercado, o venta de la producción a condiciones de mercado desfavorables a los intermediarios habituales, pero tales pérdidas serán retribuíbles hacia el futuro.

Un mecanismo de supervivencia de las explotaciones que se basan en los sistemas de producción es su capacidad para sostener la oferta de productos, aun bajo situaciones críticas, de bajos precios. De otra parte, los elevados precios inducen una respuesta positiva por parte de la uni-

dad familiar, pero también limitada debido a la diversificación de actividades y en el uso de la mano de obra. Los mecanismos de regulación para la obtención de cierto nivel de ingresos para la familia son determinados por la disponibilidad de la mano de obra y por los gastos monetarios que requiere la unidad productiva. Así mismo, las condiciones de endeudamiento de las explotaciones familiares no se corresponden con un rendimiento del capital, bajo una óptica de ganancia empresarial, sino con las variaciones del índice de inflación, el cual tiende a ser el criterio de referencia más importante de las unidades familiares para ajustar sus ingresos.

Implicaciones

Este planteamiento tiene dos implicaciones:

1. Si el medio eficiente de la familia es el sistema productivo en un espacio rural que cada vez se expande e involucra tanto actividades rurales como urbanas, la consolidación de las pequeñas unidades productivas significa la necesidad de ampliar el universo objeto de redistribución desde la actividad agropecuaria hacia el ámbito rural, en el que se realizan actividades prediales y extraprediales, ya sea en el casco municipal o en las áreas rurales.
2. En segundo lugar, la unidad objeto de beneficio, por parte de los programas de redistribución de recursos, no sería una Unidad Agrícola Familiar, como tradicionalmente la han definido los programas de reforma agraria, sino la Unidad Rural Familiar, la cual participaría, de manera importante, de la actividad productiva agropecuaria pero diversificaría sus fuentes de ingreso.
3. Serían objeto de redistribución, además de la tierra, los principales activos valorizables que permiten a la Unidad Familiar Rural ganar poder de negociación y aplicar ampliamente la mano de obra familiar. Incluye la posibilidad de que las pequeñas empresas rurales tengan acceso a la vivienda en el casco urbano, a la propiedad de ganado y de medios de trabajo como vehículos de carga, maquinaria agrícola u otros similares. Este tipo de activos valorizables serían objeto de programas de redistribución de la propiedad.

4. Las condiciones financieras de los créditos, como la tasa de interés, deberían guardar correspondencia en los programas de mercado de tierras con las variaciones en la inflación. Podría ser un porcentaje de ésta, tal como se hizo durante un largo tiempo con las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, en la década de los ochenta; en este período los programas de financiación de estas entidades fueron exitosos, ya que las familias pudieron realizar los pagos con un bajo nivel de morosidad.

4.2 Las relaciones excluyentes y competitivas entre grandes propietarios y los pequeños que utilizan la mano de obra familiar

Si es la aplicación de mano de obra familiar a través de sistemas productivos lo que define la eficiencia de las pequeñas unidades rurales, no siempre habría lugar para relaciones antagónicas entre los grandes empresarios y los pequeños, ya que los primeros ocuparían nichos que los segundos no estarían en capacidad de participar, como aquellas actividades en las que efectivamente hay ventajas de escala técnicas o, simplemente, donde la unidad de mayor tamaño puede conseguir economías en la negociación, como en la contratación de créditos, o en el acopio, distribución y comercialización. Aunque con frecuencia se observan relaciones excluyentes entre grandes y pequeños empresarios, también se encuentran las relaciones contrarias, de coexistencia y de complementariedad en algunos cultivos transitorios. Las mismas experiencias de consolidación de la propiedad en las primeras décadas del siglo XX señalan con frecuencia las alianzas de pequeños propietarios y de empresarios medianos y grandes para lograr el reconocimiento de los derechos de propiedad, a partir de la explotación de las tierras.

De hecho, bajo la perspectiva de sistema de producción, los pequeños propietarios utilizan algunas técnicas propias de los grandes, como la maquinaria para preparación del suelo y recolección en cultivos transitorios; esta conducta, que no sería del todo comprensible bajo el enfoque de uso eficiente de la mano de obra, es perfectamente explicable bajo el criterio de sistemas de producción, en cuyo caso la familia trata de obtener un nivel de ingreso y de aplicar su mano de obra a actividades extraprediales que implican un menor desgaste físico.

Sin embargo, una relación realmente excluyente parece existir, no entre pequeños y grandes productores, sino entre propietarios empresariales y los no empresariales. Los propietarios no empresariales, para el caso, podrían considerarse aquellos que se lucran principalmente de unas rentas en especie, por valorización, ya sea mediante la especulación o por el simple acaparamiento de tierras de mejor calidad y de ganados, o aquellos que recurren a este tipo de activos para garantizar la seguridad de su inversión.

A diferencia de los planteamientos de los técnicos del Banco Mundial, este tipo de propietarios se benefician cuando la rentabilidad de los productos agropecuarios disminuye por desestímulos a la inversión ante la apertura indiscriminada y las importaciones masivas de alimentos como sucediera recientemente en el país. En estos casos, las tierras de los empresarios arruinados, grandes o pequeños, son vendidas a los propietarios no empresariales, como se observó en el país con la ampliación de tierras dedicadas a la ganadería, muchas de ellas extensivas. En estos casos, los intentos por eliminar las distorsiones y sesgos que están, supuestamente, a favor principalmente del gran propietario, han terminado por afectar a todos los productores empresariales, grandes y pequeños, del sector agropecuario.

Implicaciones

1. Los sesgos necesarios de eliminar, que afectan a los productores empresariales, serían en realidad aquellos que confieren ventajas y privilegios por valorización de tierras y de ganados, sin que el valor agregado de la explotación lo justifique. Puesto que la demostración de la ineficiencia de la explotación como causal de expropiación siempre ha sido un problema insoluble de los programas de reforma agraria, una política que podría desestimar este comportamiento no empresarial sería el fomento a la redistribución de estos activos valorizables (explotaciones, localizadas al interior de la frontera agropecuaria establecida en las que prima principalmente la ganadería extensiva), hacia pequeños y medianos empresarios, bajo la perspectiva de que, en este caso, las ganancias que se van a obtener por valorización, serían una pequeña

fracción de las que se obtendrían por la explotación total de la unidad productiva.

2. Los sesgos o discriminaciones en los recursos y en los mercados, en este caso, no se presentan tanto por tipo de producto (aunque bajo el monopolio de ciertos procesos productivos, como molinería, extracción o comercialización podrían ocurrir), sino en el nivel regional, donde las estructuras de poder parecen corresponderse con el predominio de estos productores no empresariales en mercados de carácter excluyente y elitista. Además de la concentración de tierras, los productores no tendrían acceso al crédito, a los mercados ni a los demás recursos que se podrían ofrecer en un nivel regional.

4.3 La visión estática de la Unidad Productiva

Si la explotación familiar se concibe como si estuviese siempre sometida a relaciones de carácter mercantil, se puede deducir en consecuencia su desempeño de carácter empresarial, siempre que cuente con los recursos necesarios y con el acceso a los mercados.

Sin embargo, ésta es una visión estática que no se corresponde con la realidad. El desempeño empresarial requiere de un aprendizaje o al menos de la familiaridad con el ejercicio de los derechos de propiedad en la diversidad de mercados de los que puede participar la familia bajo los sistemas de producción. Este caso no es el de aquellas comunidades de productores que han estado sometidos a relaciones con propietarios no empresariales, débilmente monetizadas o asimétricas y en las que predominan relaciones clientelistas. Ejemplos típicos se encuentran en la Costa Norte, en comunidades que hacen parte de sistemas con ganadería extensiva o dedicadas a la pesca. La carencia de todo tipo de propiedad por parte de estos productores de escasos recursos no los ha habilitado para hacer uso de ningún tipo de derechos de propiedad; cuando de pronto se encuentran ante estas posibilidades, por programas como los de reforma agraria, es frecuente que estos productores vuelvan a vender o arrienden las tierras a sus antiguos dueños, en tanto que ellos continúan viviendo y produciendo en circunstancias similares a las anteriores.

Implicaciones

1. La formación de una capacidad empresarial significa, en primer lugar, el acceso múltiple a la propiedad de los diversos activos y la amplia participación en los mercados por parte de las unidades familiares, en los que puedan hacer uso y ejercitarse a través de los mercados en los derechos de propiedad. Con frecuencia, ello requiere de una etapa previa, de creación de los hábitos y de la asimilación de las normas y costumbres de los que usualmente se acompaña.
2. La familiaridad con la propiedad y su ejercicio se puede inducir gradualmente, a través del arriendo de tierras, del acceso a programas de vivienda en el casco urbano del municipio o de la posesión de pequeños activos que permiten hacer uso de los derechos de propiedad (alquiler, hipoteca, compra, venta, etc.). Un ejercicio de gran importancia al respecto es la participación en sistemas de financiamiento formales, en pequeñas magnitudes, que permitan crear este hábito.

4.4 Incoherencias en la aplicación de la ley: la definición de las unidades productivas beneficiarias de la reforma agraria y sus implicaciones

La definición de las unidades objeto de beneficio de los programas de mercado de tierras ilustra con claridad las contradicciones de los supuestos teóricos que sustentan la ley de negociación voluntaria de tierras con respecto a la realidad del país y de su diversidad. En tanto que la ley establece que son las UAF (Unidades Agrícolas Familiares) las beneficiarias básicas de los programas de reforma agraria, y las visualiza como unidades productivas en proceso de desarrollo y acumulación, dados ciertos estímulos, el mandato de la ley se ha ido desvirtuando posteriormente, de manera sutil, a través de las normas y decretos reglamentarios, cuando la UAF pierde protagonismo, el cual en cambio es ganado por la Empresa Básica Agropecuaria (EBA).

Hay una contradicción básica en la concepción que soporta la reforma agraria a través del MT y que se basa en la necesidad de adelantar

procesos acumulativos a partir de un predio cuya extensión y sistema de producción vigente son el punto de partida, y la legislación adoptada posteriormente, que desvirtúa el espíritu de la ley, ya que supone cumplidos los procesos acumulativos, lo cual tendría su equivalencia en la EBA, con una capacidad inicial de generar excedentes, con autonomía respecto a los sistemas de producción vigentes en las zonas, de tal manera que habría posibilidad de formular proyectos productivos rentables y relativamente competitivos, y de pagar las obligaciones crediticias a tasas de interés no subsidiadas. Los procedimientos metodológicos que en adelante se siguen para hacer desarrollos piloto y metodológicos obedecen a esta visión que desvirtúa el espíritu de la ley.

Esta contradicción responde al marco conceptual que sustenta el programa de MT, que sugiere la mayor eficiencia de la pequeña empresa con respecto a la gran propiedad y cuyos alcances entonces permiten deducir la necesidad de traspasar los grandes predios, ineficientemente explotados, a manos de los pequeños productores, quienes harían un manejo más eficiente. Sin embargo, esta visión estática no permite observar que ha sido necesaria la ocurrencia de procesos acumulativos que han dejado huella en la formación y manejo empresarial de quienes administran las explotaciones y que las hace viables en una economía de mercado.

La Ley 160 propone, en su capítulo IX, que sean las UAF la base de la estructura productiva que adoptarían los beneficiarios de la RA. Estas UAF son definidas por la Ley 160 como

la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, avícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

Esta definición de UAF se basa en el criterio de la tierra como principal fuente de ingresos. Por consiguiente, el tamaño de la UAF es básico en el planteamiento de RA a través del mercado de tierras, ya que incluye una reserva acumulativa y determina el valor del subsidio que se va a otorgar. Es en este sentido, hacia la consecución futura de un Estado empresarial, en el que se orienta el mandato de la ley hacia el Incora y la ejecución que debe adelantar de programas de apoyo a la gestión empresarial rural para los beneficiarios de RA, a fin de que ellos estén en capa-

cidad de utilizar los servicios de apoyo en desarrollo rural que ofrecen las entidades del Gobierno.

Sin embargo, la legislación posterior se centra cada vez más en la Empresa Básica Agropecuaria, como núcleo productivo para la ejecución de la reforma agraria, la cual tiene una connotación de una empresa ya establecida, cuyos procesos acumulativos ya han sido cumplidos. Esta interpretación de la ley es vital para el planteamiento estratégico que se hace para la ejecución de la RA, ya que desde una perspectiva de la EBA los beneficiarios tendrían, una vez dada cierta capacitación, una mínima capacidad empresarial que permitiría la obtención de los excedentes necesarios para realizar los pagos de créditos a tasas de interés no subsidiadas, como es el caso actual. Estarían en capacidad de formular y adelantar proyectos productivos rentables, los cuales competirían entre sí y permitirían que los mejores fuesen los proyectos elegibles por parte del sistema financiero.

Desde 1995, la normatividad que se expide alrededor de la Ley 160 abandona el énfasis en la UAF, y en cambio se orienta hacia la EBA. Hay una diferenciación de la EBA con la UAF en la medida en que la primera es una elección de los beneficiarios que implica microplanificación, organización y puesta en marcha. La UAF se concibe en términos de ingresos y gastos. Las EBA implican elaboración de proyectos para su conformación y la concertación de dichos planes a nivel municipal. Implica una organización y administración. Un aspecto vital para un buen desempeño de la EBA es el énfasis que se otorga en 1995 a la formulación de proyectos productivos. Luego de algunos decretos reglamentarios, expedidos en 1995 donde se va delineando la EBA, finalmente aparece de manera más explícita con respecto a la UAF en el acuerdo 5 de agosto 14 de 1996, en el cual se establecen los criterios para acceder al subsidio directo, ya no de la UAF, sino de la EBA. Los proyectos productivos formulados por los beneficiarios son la base para definir la UAF, al contrario de la visión de la reforma agraria, de acuerdo con la cual la UAF se definía según fuese el tipo de producción vigente en las zonas.

En adelante, la legislación continúa enfatizando en las Empresas Básicas Agropecuarias: el subsidio ya no es a la compra de tierras de acuerdo con la UAF, sino "para el desarrollo de la Empresa Básica

Agropecuaria” (acuerdo 5 de 1996); se regula la asignación regional de subsidios para la conformación de las EBA (acuerdo 17 de 1996). A tal punto llega la subordinación de la UAF con respecto a la EBA, que se pedida la adjudicación del subsidio para compra de tierras a la elegibilidad de un proyecto productivo, el cual entrará a formar parte de un banco de proyectos (acuerdo 17 de 1996).

5. Las posibilidades del mercado como mecanismo de redistribución de la propiedad: reforma rural en lugar de reforma agraria mediante los instrumentos de mercado

Es necesario replantear la reforma agraria tradicional a la luz de las recientes tendencias evolutivas de la sociedad, y que señalan que una mayor proporción de la población rural vive en las cabeceras urbanas y depende de los ingresos rurales, distintos de los agropecuarios, para subsistir; también es notoria la diversificación en el uso de la mano de obra familiar entre actividades agropecuarias y rurales; la necesidad de las unidades productivas familiares de acceder a la vivienda localizada en el casco urbano y la demanda adicional que ejercen sobre los programas de mercado de tierras como una alternativa de acceder a algún tipo de vivienda.

También se debe considerar la importancia y protagonismo de las regiones, y de sus unidades administrativas, los municipios. La capacidad de la administración municipal para intervenir de manera integral en el ámbito rural y urbano del municipio hace preferible replantear los esquemas tradicionales de reforma agraria en un sentido de “reforma rural”. La reforma rural implicaría una intervención activa hacia la redistribución de los activos, actualmente valorizables, así como de oportunidades de trabajo, de bienestar social y de educación.

Bajo esta perspectiva, la reforma rural tendría como unidad objeto de fomento a la Unidad Familiar Rural, en lugar de la Unidad Agrícola Familiar. La reforma agraria sería un capítulo de la reforma rural, la cual, emulando las lecciones del pasado, trataría de promover un núcleo fuerte de pequeños propietarios con capacidad para romper las estructuras monolíticas de la gran propiedad, y que establecería conexiones con las pequeñas unidades familiares localizadas en los cascos urbanos y

también objeto de fomento. Con este fin, sería conveniente contar con la información necesaria y ordenada para definir las zonas que requieren de la creación de estos núcleos de propietarios; en lugar de contar con una información departamental, sería preferible contar con una información para las zonas planas del país, y para las zonas quebradas, y de acuerdo con la calidad de los suelos.

La propuesta de reforma agraria a través del mercado de tierras se sustituiría por una de reforma rural a través del ejercicio de la propiedad y de los mercados para las pequeñas unidades familiares. Con este fin, en el ámbito agropecuario se harían compras de tierras a precios substancialmente inferiores a los precios comerciales en donde sea necesario crear un núcleo fuerte de pequeños y medianos propietarios. En el ámbito rural se desarrollarían programas para que las unidades familiares rurales accedan a los distintos tipos de activos valorizables, en particular aquéllos con capacidad para crear eslabonamientos tipo *cluster*, como viviendas, unidades artesanales en las que se procese materia prima producida localmente, medios de transporte de carga, etc.

Las instituciones de carácter redistributivo participarían en estos programas según las prioridades establecidas por el Estado. Las entidades de financiamiento de los programas, como el Banco Rural Hipotecario, promoverían activamente la adquisición de activos fijos, además de aquéllos representados en la propiedad de la tierra.

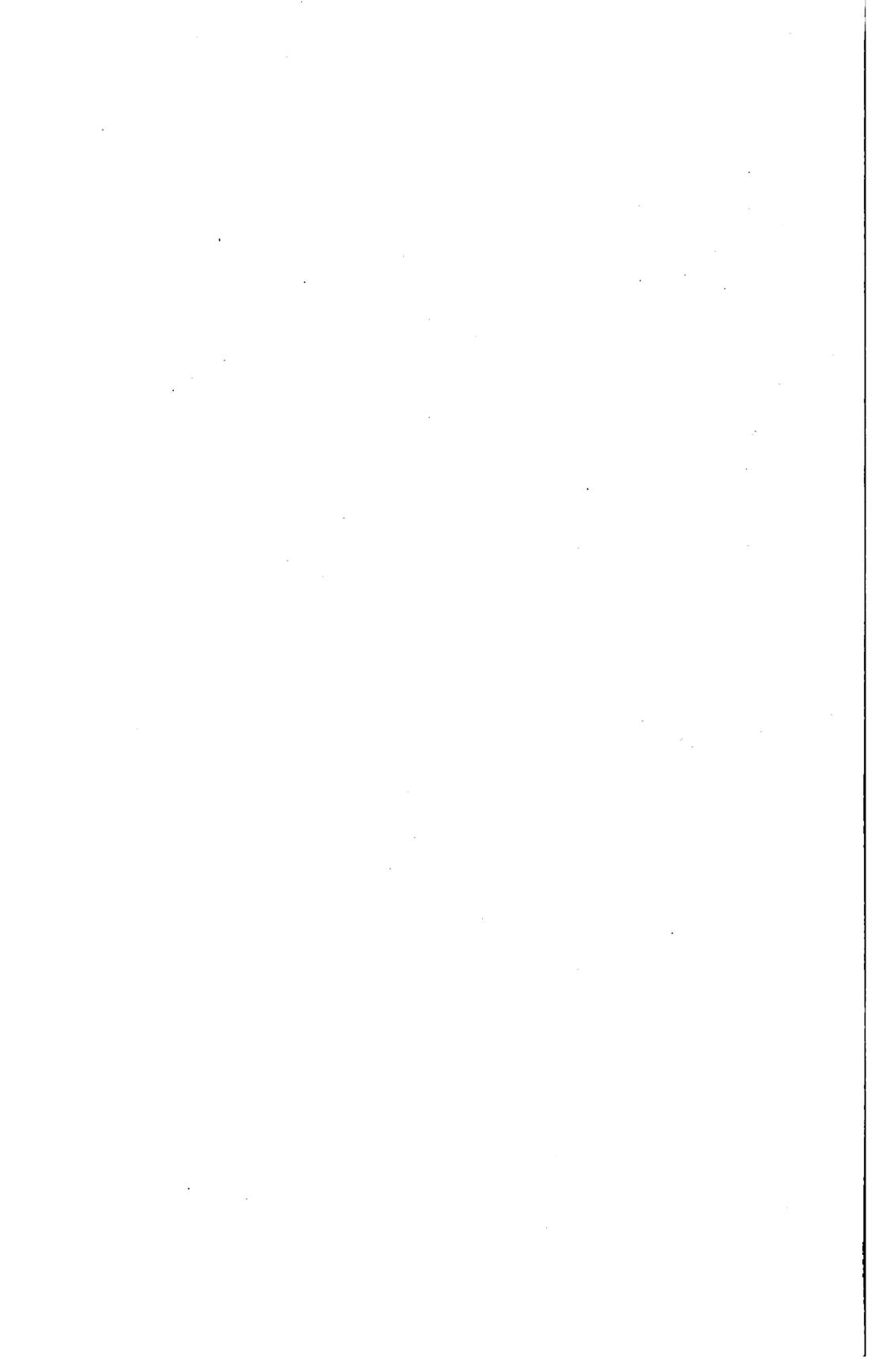
6. Implicaciones a nivel de la formulación de una ley de reforma de la propiedad rural

El siguiente conjunto de medidas se desprende del planteamiento realizado en este documento:

1. Se haría una nueva ley, ya no sobre reforma agraria, sino sobre reforma rural.
2. Los instrumentos de mercado jugarían un papel vital en la reforma rural, ya que se promovería el acceso a todo tipo de propiedad rural para los que carecen de ella, principalmente de activos valorizables, como vivienda, vehículos de carga, tierras y ganado. Se otorgaría prelación a aquellos activos con capacidad de esta-

blecer encadenamientos tipo *cluster* desde el predio hasta el casco municipal.

3. Se utilizaría ampliamente la expropiación de tierras o compra forzosa de tierras donde la concentración de la propiedad sea alta, ya sea por tamaño del predio o en cabeza de los propietarios.
4. La EBA sería sustituida por una URF (unidad rural familiar).
5. Los programas de redistribución o susceptibles de contribuir en este tipo de políticas (DRI, Red de Solidaridad, de servicios de vivienda, salud y educación, apoyo a los desplazados, etc.) harían parte de la reforma rural.
6. Se crearía una entidad de financiación que sería importante en el avance de estos programas: un Banco Rural Hipotecario.
7. Al igual que se tiene previsto en los programas de mercado de tierras, los municipios serían importantes protagonistas en los programas de redistribución de la propiedad.
8. El presupuesto para redistribución no estaría exclusivamente, en cabeza de los recursos asignados al sector agropecuario, sino que incluirían los correspondientes del Ministerio de Salud, Educación además de los programas especiales, como de vivienda, empleo, financiamiento, microempresa rural, etcétera.



UNA MIRADA INSTITUCIONAL DE LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA DE TIERRAS RURALES COMO ESTRATEGIA DE REDISTRIBUCIÓN Y EQUIDAD

Manuel Rojas

Introducción

El concepto de reforma agraria (RA) retorna al ámbito de la discusión política en los países en desarrollo, luego del fracaso experimentado en los años setenta. Aparece ligado a la necesidad de dinamizar el proceso de redistribución de activos, mediante el empleo de los mecanismos del mercado y contando con la menor participación del Estado. Este último se encargaría de crear las condiciones para que compradores y vendedores puedan realizar con transparencia sus transacciones y de facilitar la descentralización del proceso y la articulación eficiente de los pequeños campesinos a los mercados. En este sentido, se busca superar el modelo de intervención del Estado, anclado meramente en lo redistributivo, para dar paso a un enfoque donde los principios de equidad y eficiencia se complementen, en el marco de la operación del mercado.

Actualmente, con la tutela del Banco Mundial se auspicia una serie de proyectos piloto en América Latina, dirigidos a examinar, bajo diferentes circunstancias políticas y económicas, la operación del mecanismo de mercado como factor de redistribución, en lo que se ha denominado "mercado asistido de tierras". Es decir, el fomento de transacciones directas de tierras entre grandes y pequeños propietarios, apoyados estos últimos en el suministro de servicios de información y de financiamiento por parte del Estado. El telón de fondo detrás del proyecto son los resultados de las investigaciones realizadas internacionalmente, donde se ha demostrado la existencia de una relación negativa entre el tamaño de la unidad productiva y los incrementos en la productividad, a causa de la incidencia de los costos de supervisión asociados con la contratación de mano de obra asalariada. Ello implica que transferencias de propiedad

de grandes a pequeños propietarios pueden contribuir a elevar la productividad de las actividades agropecuarias.

En Colombia, dos años después de expedida la Ley 160/94, se ejecutó desde finales de 1996 un Proyecto Piloto de Reforma Agraria, dentro del programa de negociación voluntaria de tierras, que corresponde a la versión del mercado asistido de tierras, cuyos propósitos se concretaban en: a) descentralización y supervisión local del proceso de RA en lo atinente a planeación, selección de beneficiarios e integralidad; b) negociación directa entre propietarios y campesinos de las tierras; c) formulación de proyectos productivos que garantizaran el repago de las tierras y un ingreso mínimo por familia; d) participación del sector productivo en la financiación, comercialización y acompañamiento de los proyectos productivos y e) diseño de un manual operativo que condensara los ajustes a la normatividad existente.

La experiencia tuvo lugar en cinco municipios del país, seleccionados dentro de una tipología regional y económica, de tal manera que representara situaciones diversas no solo desde la perspectiva de la ruralidad, o la concentración de la propiedad, sino además que expresara las relaciones urbano-rurales. Los municipios donde tuvo lugar la experiencia fueron: Rivera, en el Huila, ligado a una zona caracterizadamente agroindustrial y ubicado a escasos kilómetros de la ciudad de Neiva; Fuente de Oro, en el Meta, correspondiente a una zona de colonización reciente, con expansión del cultivo de arroz el cual está vinculado a la economía agroindustrial de Villavicencio; Montelíbano, en el departamento de Córdoba, municipio de alta concentración de la propiedad, de dedicación ganadera y cuya economía depende básicamente de la explotación minera del ferróniquel; San Benito Abad, en Sucre, con fuerte predominio del latifundio ganadero y presencia de un grupo poblacional dedicado a la pesca artesanal y articulado a Sincelejo; y Puerto Wilches, ubicado en el departamento de Santander, sobre el Magdalena Medio, con una economía basada en el cultivo de la palma africana y la actividad ganadera, cuyos nexos económicos se orientan hacia la ciudad petrolera de Barrancabermeja y Bucaramanga.

El presente artículo, antes que pretender una evaluación exhaustiva de los diferentes componentes del Proyecto Piloto, se propone hacer

una serie de reflexiones sobre la naturaleza de las instituciones presentes en el proceso y particularmente sobre las características de los cambios requeridos para que el modelo de reforma agraria negociada, o mercado asistido de tierras, pueda prosperar como alternativa frente al modelo de intervención estatal ensayado en las décadas pasadas. Se trata de poner un poco en orden la multiplicidad de facetas que encontró el Proyecto Piloto, dada la diversidad de situaciones, que pueden explicarse mejor cuando se propone una mirada meso y microinstitucional.

Las connotaciones políticas de la negociación voluntaria de tierras

La Ley 160/94 contempla diferentes modalidades de acceso a la tierra en su propósito manifiesto de buscar la equidad y la redistribución en el sector rural; tales modalidades son las siguientes:

- Titulación de baldíos, programa orientado a legalizar la propiedad territorial en manos de colonos u ocupantes de hecho. Busca reconocer a éstos títulos de propiedad hasta una Unidad Agrícola Familiar, UAF, luego de un proceso de agrimensura y análisis de las condiciones agroecológicas de los predios.
- Reconocimiento de derechos de propiedad a las comunidades indígenas y negras. Se propone la recuperación de las tierras ancestrales de los indígenas y negros que estén en manos de los particulares, o sin definición territorial específica.
- Expropiación con indemnización por razones de demanda social.
- Intervención directa, es decir, la compra directa de tierras por el Incora con la función de resolver problemas de dotación de tierras para grupos afectados por la violencia, o por catástrofes naturales.
- Negociación voluntaria de tierras, o sea, el acceso a tierras negociadas directamente por los campesinos y financiadas, en un 70% con recursos provenientes de un subsidio del Estado y el 30% complementario con dineros privados.
- Extinción del derecho de dominio sobre tierras rurales por ausentismo injustificado de propietarios y uso de los predios para actividades ilícitas o violatorias de las normas ambientales.

Regulación del uso y propiedad del suelo en zonas de colonización mediante la constitución de Zonas de Reserva Campesina y de desarrollo empresarial.

La figura de expropiación prevista en la Ley 160/94 reconoce el pago de indemnización a los tenedores de la tierra luego de ser vencidos ante los estrados judiciales. La confiscación sin compensación, sin embargo, aparece como una posibilidad en la Constitución Nacional por razones de tipo social y como una propuesta de RA, reivindicada por los grupos insurgentes. La expropiación con indemnización ha levantado obvias resistencias entre los propietarios, y en los casos que se ha intentado, se ha caracterizado por la demora y los altos costos administrativos que lleva consigo.

Con excepción de la negociación voluntaria de tierras, todos los demás instrumentos de tierras han sido contemplados de una u otra manera en la agenda de RA desde 1930. Sin embargo, es paradójico que a pesar de los enunciados registrados en la ley, no se haya producido en el país una verdadera redistribución de la tierra que lleve consigo elementos de equidad y eficiencia. Las amenazas de expropiación de la Ley 200/36, o de expropiación con indemnización previstas en la Ley 135/61, y la introducción del concepto de tierra adecuadamente explotada de la Ley 4ª/73 no representaron una solución del problema de la pobreza rural y de la violencia vigentes desde los años cuarenta; por el contrario, llevaron a una consolidación y modernización de la gran propiedad territorial, la cual se benefició de las rentas transferidas directamente por el Estado a través de los subsidios públicos a la infraestructura, al crédito, a la comercialización, etc.

La modernización del sector agropecuario se logró a costa de una pérdida de eficiencia social que condujo a la exclusión de las empresas familiares campesinas de los mercados de crédito, tecnología e información. Las alternativas de la colonización dirigida en los sesenta o del desarrollo rural integrado en los setenta, y que fueron utilizadas como instrumentos para elevar los ingresos y la productividad de los campesinos, pudieron mejorar en algunos aspectos el acceso de los pequeños productores a los bienes públicos; sin embargo, no lograron aliviar la necesidad de una RA redistributiva y equitativa.

Como lo sintetiza DeJanvry¹⁴, el problema histórico de las reformas agrarias en Colombia se origina en el hecho de que desde sus primeras fases se buscó la modernización de las grandes haciendas bajo la amenaza de la expropiación, lo cual propició el fortalecimiento del poder político de los grandes propietarios, quienes, gracias a los beneficios de la tecnología de la revolución verde, pudieron consolidarse y bloquear por este camino la posibilidad de adoptar una política redistributiva. Se impuso, en pocas palabras, una política determinada endógenamente por los grupos de presión, que con cada reforma aumentaban su poder de decisión sobre el Estado para determinar los instrumentos de política. Con ello se impidió un uso social eficiente de los recursos y se provocó por el contrario un aumento de la pobreza rural y de las tensiones sociales en el campo. Los cambios en la distribución del poder político, inducidos por las reformas mismas, el cambio tecnológico y la injerencia internacional (Programas DRI, por ejemplo), condujeron a la agricultura colombiana a un curso que no es “ni eficiente económica, ni socialmente sostenible”¹⁵.

La negociación voluntaria de tierras aparece en un escenario político generado por la nueva Constitución Nacional de 1991, algunos de cuyos postulados fundamentales son la participación de la sociedad civil y la descentralización político-administrativa del Estado. Surge además en un período en que se encomia el papel que juega el mecanismo de mercado en la asignación óptima de los factores productivos en la economía.

La expedición de la Ley 160/94 trata de reflejar el espíritu de los tiempos pero sin que los grupos de interés, especialmente los campesinos, tuvieran mayor incidencia en la concertación del cuerpo normativo que finalmente quedó plasmado en la legislación. Para este sector la responsabilidad en la dotación de tierras seguía reposando en el Estado mediante compra directa de las tierras a los propietarios, las cuales debían ser transferidas a los aspirantes a un bajo costo, o entregadas sin erogación alguna. La posibilidad de un aporte propio para la adquisición

¹⁴ DeJanvry, Alain, 1993. *Path-Dependence Policy Reforms: The Economic of Rural Institutions*, Edited by Karla Hoff et al.

¹⁵ *Op. cit.*, 1, p. 319.

del predio, de negociación directa del precio de la tierra con los propietarios o de seleccionar su propiedad, no era una opción considerada por los sin tierra como un mecanismo que pudiese acelerar el proceso de redistribución de la propiedad. El subsidio del 70%, del que habla la ley, no ha sido visto con buenos ojos por las organizaciones campesinas, pues con los altos costos de la tierra, el endeudamiento con el sector privado para cubrir el 30% complementario resulta demasiado oneroso para los beneficiarios.

El proyecto inicial del Gobierno de entonces, presentado en cabeza del Ministerio de Agricultura, colocaba en primer término la operación del mercado de tierras como el instrumento por excelencia orientado a mejorar la eficiencia de la redistribución de la propiedad. Sin embargo, la discusión del texto sufrió modificaciones en el Parlamento que en cierta forma coincidía con el interés de las representaciones regionales por mantener el control político, a través de Incora, sobre la redistribución de las tierras y las comunidades sin tierra. Los grupos regionales del Parlamento y los grandes poseedores de tierras han considerado importante la influencia sobre la política de tierras desde dos perspectivas: para mantener una clientela política en los municipios donde las agencias regionales tienen jurisdicción; y para obrar como grupo de presión en negociaciones de predios de su propiedad y lograr así precios y tratamientos favorables.

Por tanto, ante la inminencia de la pérdida de control del Estado sobre el procedimiento de redistribución de tierras, se respondió con la incorporación en el acto legislativo de medidas de intervención del Estado, desligadas completamente del concepto de negociación voluntaria o del mercado asistido de tierras. El perfil inicial que tenía la Ley 160/94 quedó de esta forma desvirtuado por la introducción de instrumentos regulatorios con fuerte incidencia del Estado y colocados sin ninguna coherencia y jerarquía.

Los grandes propietarios, por su parte, no vieron ningún ingrediente que pusiera en peligro sus intereses; antes, por el contrario, lo estimaron como una figura que espantaba el fantasma de la expropiación y aseguraba el pago de las tierras ofrecidas, vía el presupuesto nacional y el endeudamiento privado de los campesinos. Su oposición al instrumento

se dirigía más a la forma de amortización del pago de las tierras que a la figura de la negociación voluntaria. Por lo demás, tal como se demostró en la experiencia piloto, es posible que de parte de este estrato de propietarios no se hayan advertido las implicaciones que tendría el acto de negociar directamente con unos compradores colocados en la orilla opuesta de la estructura social. Más bien se interpretó la figura como una oportunidad de retribuir lealtades o, en muchos casos, de compensar el rezaigo en pagos prestacionales de sus tradicionales empleados o jornaleros.

La posición de los empresarios agrícolas frente a la estrategia de la negociación voluntaria se expresó en su consentimiento por la medida, porque, de un lado, existía la posibilidad de ofrecer sus empresas a precios de mercado, en una operación respaldada por el Estado en momentos en que la actividad sectorial se encontraba en colapso por las medidas de ajuste estructural; y, de otro, porque los gremios de la producción estaban muy interesados en afectar las prácticas de corrupción que se presentaban en la compra directa por parte de los entes oficiales.

El sector privado, particularmente el sector industrial, adopta una postura de aparente indiferencia respecto del nuevo enfoque de RA. No lo observan como una oportunidad de creación de fuentes de abastecimiento de materias primas, o de fuente de nuevos negocios. Conciben la RA más como un problema oficial y como una política que de todas maneras debe existir para morigerar los conflictos que se presentan en las zonas rurales del país. Su preocupación se expresa por el excesivo gasto público y por la corrupción.

El sector financiero privado evita tomar riesgo en las operaciones crediticias previstas en la nueva legislación respecto de la financiación de tierras y de producción. La principal fuente de irrigación de recursos para la estrategia de negociación voluntaria de tierras se concentra en la Caja Agraria, entidad que dentro de este programa se ha visto compelida por el Estado para aportar el crédito complementario del 30% que demandan los campesinos para compra de las tierras.

El sector privado bancario no se ve atraído por el negocio de compra de tierras, máxime cuando el respaldo en activos de los clientes de RA es muy precario; el plazo de amortización de doce años es desestimulante y, además, guardan una profunda desconfianza de los criterios de

selección y de su conocimiento técnico-empresarial de los beneficiarios de RA. El escaso porcentaje de inversión en negocios del sector agropecuario deja entrever el temor de este sector para participar en el programa de negociación voluntaria de tierras, a pesar de la creación de los fondos de garantías y de aseguramiento de los créditos.

Las medidas gubernamentales de condonación y saneamiento de las deudas crediticias, que en muchas regiones han conducido a generar una cultura del "no pago", afecta la moralidad del negocio y explica la renuencia de los bancos privados a ingresar al negocio. Aunque el sector cooperativo se ha mostrado interesado para participar en la estrategia, la dimensión de las inversiones que se requieren, la crisis de liquidez que acusan estas entidades en los últimos años y su preferencia por los negocios urbanos lo colocan fuera del alcance de los usuarios de la RA¹⁶.

En el plano institucional, la preocupación más intensa la comparten el Ministerio de Agricultura, como organismo de diseño de la política de tierras, y el Incora, como el responsable de la ejecución de la misma. La incoherencia entre ambas agencias se materializa en el difícil proceso de reglamentación de la Ley 160 que, como se mencionó, ocupa los dos años siguientes a su promulgación. La profusión de normas reglamentarias, acuerdos y decretos, que en algunas ocasiones señalaban el interés bien del Ministro de turno o de la Junta Directiva del Incora, se constituyeron en la expresión más clara de los desacuerdos y de la falta de confianza y consenso en la aplicación de la norma legal. El énfasis en las herramientas jurídicas y el excesivo detalle en los mecanismos operativos eran la evidencia más palpable de la desconfianza en los mecanismos descentralizadores y participativos de la estrategia de negociación voluntaria.

Los reglamentos y procedimientos dispuestos para la aplicación de la legislación señalan la intención de mantener los hilos de los procedimientos de adjudicación de tierras y el control de todo el proceso. La actitud al interior del Incora resultó a la postre también dividida: por un lado, los sectores que veían en el mecanismo de negociación voluntaria una amenaza para sus intereses laborales y una pérdida del poder que

¹⁶ Véase, Marulanda, Beatriz. Consultoría.

ejercían en el modelo anterior sobre las decisiones de compra y adquisición de tierras; del otro, quienes veían en la negociación voluntaria una oportunidad de colocar al Incora en una posición más estratégica que operativa en la RA.

Este balance de las posiciones de los diferentes grupos de interés respecto del enfoque de la negociación voluntaria de tierras muestra la complejidad de la acción política y de los ingentes esfuerzos que restan por hacer en el plano de la legitimación de la misma. Los cambios institucionales que demanda todavía la estrategia están en desarrollo y precisan de la creación de condiciones y de un régimen de incentivos que propicien el paso de la racionalidad de la política a la acción colectiva¹⁷.

Frente a la rigidez de los modelos de expropiación o intervención directa de agencias del Estado en la compra de tierras como alternativa de redistribución, que conducen a la generación de altos costos de administración y control (*agency costs*) y al fortalecimiento de organizaciones centralizadas y burocratizadas, el mecanismo de negociación voluntaria de tierras o mercado asistido de tierras, orientado hacia proyectos productivos, resulta en una propuesta sostenible de reforma agraria. Para ello se requiere la intervención del Estado como facilitador de los cambios, a través de la introducción de correctivos para dinamizar el mercado de tierras y que a su vez garanticen la reducción de los precios de la tierra y eviten la concentración; así mismo, el Estado aplicaría regímenes de incentivos que apoyen la vinculación de los beneficiarios a los mercados financieros y de bienes; y sobre todo, auspiciaría instituciones adecuadas para la acción colectiva que incorporen los intereses propios de los diferentes grupos (especialmente los de los campesinos sin tierra) y les permita participar en el proceso de toma de decisiones políticas y económicas.

Condiciones para la operación de la negociación voluntaria de tierras

La negociación voluntaria de tierras, en los términos definidos en la ley, pretende que los campesinos sin tierra o con poca tierra puedan

¹⁷ Hagedorn, Konrad, 1988. "Politische Institutionen und Entscheidungsprozesse in der agrarökonomischen Politikforschung", en *Landbauforschung Voelkenrode*, 38, 3, pp. 290-303.

tener acceso a la propiedad mediante una acción de compra, sin intervención de cualquier agencia estatal en la decisión. El Estado, en este caso el Incora y las entidades incluidas en el Sistema Nacional de Reforma Agraria, participan en la operación aportando el 70% del valor de la tierra negociada y generando un marco de condiciones institucionales que permitan el uso eficiente de la tierra por parte de los campesinos.

La formulación de un proyecto productivo integral, preparado por los aspirantes y presentado a consideración de las entidades financieras se propuso como condición para tener derecho al beneficio del subsidio y al crédito del 30% complementario del valor de la tierra. El tamaño de la UAF negociada debía proveer un ingreso neto equivalente a dos salarios mínimos legales. Todo el proceso operaba dentro de un esquema descentralizado donde las decisiones reposaban en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, CMDR, institución de planeamiento y participación creada por la Ley 101 de 1993.

La aplicación de este nuevo modelo, en los términos definidos por la Ley 160 de RA, chocó desde el comienzo con múltiples obstáculos relacionados con el excesivo celo reglamentario y el marcado centralismo del Incora, la participación nula de los intermediarios financieros, la desinformación de los potenciales beneficiarios sobre los alcances de la ley, la inoperancia del Sistema Nacional de Reforma Agraria, etc. Las primeras realizaciones de la Ley 160 en 1996 resultaron afectadas por los precios altos pagados a los propietarios de la tierra, la falta de selección de los aspirantes, la formulación burocrática de los proyectos productivos, los costos excesivos por UAF, la ausencia del municipio en la definición de los criterios sobre compras de las tierras y de las necesidades complementarias de los proyectos prediales.

Es en este marco donde se concibe la idea de formular un Proyecto Piloto para tratar, mediante una metodología del aprender-haciendo, de proponer ajustes operativos e institucionales a la negociación voluntaria de tierras, de tal manera que ésta se convirtiera en un instrumento ágil, transparente y eficiente en la redistribución de la tierra entre los grupos más pobres del sector rural. Una tarea básica de la misión del Proyecto Piloto, a través de una Unidad de Gestión orientada por el DNP, el Ministerio de Agricultura y el Banco Mundial, era diseñar un Manual

Operativo de la negociación voluntaria de tierras que compendiará los procedimientos, los incentivos y alcances de una RA descentralizada, democrática y orientada hacia la búsqueda de la eficiencia productiva. Además, debía destacar la importancia de los proyectos productivos y de la definición clara de un esquema de concertación local expresado en el Programa Municipal de Reforma Agraria.

El Manual Operativo contiene los siguientes componentes centrales: Plan Municipal de Reforma Agraria, Selección de Aspirantes y de Ofertas de Tierras, Proyectos Productivos Empresariales, Financiamiento, Procesos de Titulación y Registro, el Monitoreo y la Evaluación.

El Plan Municipal de Reforma Agraria dispone de tres elementos básicos: 1) una zonificación para identificar las áreas aptas para ser afectadas por procesos de reforma agraria; 2) la elaboración de modelos productivos evaluados económicamente para las diferentes zonas, y 3) la caracterización de los aspectos económicos y físicos del sector rural; el perfil socioeconómico de la población rural; la identificación de los grupos aspirantes a tierras y las limitaciones y los potenciales de tipo ambiental. Todos estos criterios son una base aproximada para definir los tamaños de la UAF. Las metas y la cuantificación de los objetivos señalan el compromiso y las prioridades del municipio para el desarrollo de la RA. Se entiende el programa de RA como un componente tanto del Plan de Desarrollo del Municipio como del Plan de Desarrollo Agropecuario.

En la propuesta del Manual Operativo referida a la selección de aspirantes y de tierras, se trata de establecer reglas claras de juego para los aspirantes a las diferentes modalidades de acceso a la propiedad establecidas en la ley. El procedimiento previsto asegura la participación de los beneficiarios en todos los pasos y les suministra la información necesaria para que puedan decidir, de manera realista, su vinculación a la demanda de tierras. La información obtenida sobre la familia, educación, experiencia laboral, ingresos, etcétera, se somete a una revisión cuidadosa y su escrutinio se hace público a través de la decisión del CMDR, sobre la elección de aspirantes. Del mismo modo, las ofertas de tierras hechas por los vendedores se ventilan públicamente, se discute su pertinencia respecto de la zonificación concertada en el municipio y se revisa

el soporte legal de la posesión. Tanto los predios, como las familias seleccionadas, son inscritas en los registros del Incora.

La formulación de los proyectos productivos va precedida de dos pasos fundamentales para la solidez de la propuesta productiva: uno, la capacitación de los aspirantes en aspectos tales como el Plan Municipal de Reforma Agraria, los modelos productivos, las políticas e instituciones de apoyo a la RA, la formación de empresas, las técnicas de negociación directa, comercialización, y el manejo de recursos y del medio ambiente. La asistencia y el aprovechamiento de esta fase es requisito indispensable para mantenerse en la calificación como aspirante. El otro paso es la visita a los predios ofrecidos conjuntamente con los equipos técnicos del municipio.

A partir de estos dos elementos, los campesinos seleccionados discuten participativamente las propuestas productivas de acuerdo con la potencialidad de los predios, los ingresos esperados, sus habilidades y conocimientos. Además de los aspectos típicamente relacionados con la producción, los proyectos incluyen las inversiones en mejoras, las actividades complementarias, el plan de desembolsos y el flujo de caja correspondiente. Del análisis de esta información y de la adquirida en las visitas a los predios, los futuros compradores extraen su argumentación para discutir los precios de la tierra con los vendedores.

El capítulo de Financiamiento presenta los diferentes tipos de esquemas de búsqueda de recursos para las inversiones en el proyecto productivo. Opciones como los contratos a futuro con casas comerciales, alianzas con los antiguos propietarios de la tierra, el empleo de los incentivos de capitalización y la vinculación del sistema cooperativo se mencionan como herramientas clave para resolver las estrecheces en materia financiera.

El aparte correspondiente a Titulación y Registro ilustra a los grupos de beneficiarios sobre los trámites y procedimientos conducentes a la legalización de la propiedad. Se refiere al régimen de escrituración y de registro, así como al sistema de tarifas, régimen de exenciones y de preferencias concedidos a los negocios de RA.

Los aspectos referidos al Monitoreo y a la Evaluación sugieren el seguimiento y balance de los procedimientos realizados en el marco de

la aplicación del Plan Municipal de Reforma Agraria; consisten en la organización y el análisis sistemático de la información recogida en los proyectos y en los municipios respectivos.

Pretenden establecer los instrumentos más adecuados para lograr beneficiar a los grupos rurales pobres y medir los impactos directos del plan sobre la productividad agrícola, la sostenibilidad ambiental, el cambio institucional y la disminución de la pobreza.

A continuación, se analizarán algunos aspectos de la experiencia piloto, a la luz de tres instituciones básicas en el funcionamiento del modelo de mercado asistido de tierras: la definición de los derechos de propiedad, los costos de transacción y el rol de las organizaciones.

Los derechos de propiedad y los costos de transacción

La adecuada definición de los derechos de propiedad en una sociedad es un prerequisite de primera magnitud para que el mercado pueda operar en un marco legal e institucional. De otra parte, unos costos de transacción bajos permiten el funcionamiento de un mercado con menores restricciones.

Una condición básica para el desarrollo de una RA basada en el mercado asistido de tierras es la corrección de las imperfecciones que se presentan en el mercado de tierras rurales, y que es característico del caso colombiano. Tal como se ha sugerido en diversos estudios, el mercado de tierras en el país se caracteriza por su segmentación, por la poca movilidad de las transacciones, por las múltiples restricciones que se oponen a la transferencia de la propiedad y, claro está, por una política de baldíos que no resuelve sus principales problemas después de casi dos siglos transcurridos desde la independencia.

El marco jurídico, o las reglas de juego, determinadas por los arreglos institucionales, deberán establecer claramente la asignación, el uso y el abuso del recurso. En este sentido, el Estado tendrá la facultad de crear un ambiente seguro para la realización de los derechos de propiedad y sobre todo para permitir que las transacciones entre los particulares puedan darse sin restricciones. A su vez, el Estado precisa de ajustes urgentes en su accionar para mejorar su eficiencia en la función pública.

En Colombia, el papel que juega la propiedad en muchas zonas, ligada a relaciones de prestigio y poder, la influencia de las políticas macroeconómicas sobre los precios de la tierra, el rezago catastral y tributario, así como la carencia de un sistema de información sobre precios y mercados se arguyen como obstáculos para la operación de un mercado de tierras¹⁸.

La segmentación, es decir, las transferencias que se dan entre propietarios grandes y demandantes con igual capacidad económica, o entre pequeños campesinos parceleros y medianos, se explica por el carácter local de las transacciones que suponen relaciones de confianza y de parentesco, por la presencia de conflictos de orden público en muchas regiones, por la acción que ejerce sobre la demanda el dinero del narcotráfico o por los altos costos de transacción que resultan de las particiones de grandes predios en pequeñas parcelas, entre otras razones¹⁹.

Una mirada sobre las experiencias de los municipios piloto pone de presente la necesidad de ajustes urgentes tanto en las reglas de juego imperantes en materia legal, como en los instrumentos estatales de orden técnico y de gestión que deben regular los derechos de propiedad y, por ende, el funcionamiento de un mercado de tierras.

En tres de los casos (San Benito, Montelíbano y Puerto Wilches) se evidenciaron dificultades para la operación cabal de la negociación voluntaria. Por un lado, una oferta restringida de tierras derivada de la presencia de derechos de posesión ambiguos sobre la tierra, la presencia de productores sin título, o de predios no registrados en los catastros municipales. De otro lado, un elevado número de aspirantes a tierras, en un buen porcentaje ubicados en las cabeceras municipales e incentivados por el alto valor del subsidio previsto en la Ley 160/94.

En San Benito Abad, municipio del norte del país, caracterizado por el predominio de una ganadería extensiva, por una alta concentra-

¹⁸ Jaramillo, Carlos Felipe, 1997. "El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia". Seminario-taller "Mercados de tierras efectivos en América Latina: hacia una nueva estrategia". BID-IFPRI. Washington.

¹⁹ Suárez G., Ruth, 1992. "El mercado de tierras en Colombia: lo que no se puede", en CEGA, *Coyuntura Agropecuaria* No. 35, tercer trimestre.

ción de la propiedad territorial, por una importante participación de terrenos baldíos y por la existencia de inmensos cuerpos de agua o ciénagas que vienen siendo invadidos por grandes ganaderos mediante un proceso de desecamiento, se identifican con claridad los cuellos de botella para la operación de un mercado de tierras. Los terrenos baldíos, que ocupan más de la tercera parte de la superficie del municipio, son de acceso abierto y usufructuados por grandes ganaderos. Estas tierras, a pesar de que no cuentan con respaldos legales, son vendidas a otros ganaderos, sin que las operaciones se registren, ni se denuncien. Se hace un usufructo de las tierras para la explotación ganadera, se manejan como fundos privados y se evita a todo costo el ingreso de parceleros que quieran cultivar en terrenos que nominalmente son un bien común. De tal manera que las tierras, a pesar de no estar tituladas, tienen un mercado oculto, el cual define un precio que va a incidir sobre las transacciones que se hacen entre predios legalizados en otras zonas del municipio. Dada la calidad de las tierras y el poder económico de los ganaderos compradores, la tendencia es a jalonar los precios de las fincas hacia arriba. Los aspirantes a tierras son obligados a demandar las áreas más secas y menos productivas, pero pagando precios altos.

En el caso del municipio de Montelíbano, caracterizado igualmente por una alta concentración de la propiedad y por su dedicación a la ganadería extensiva, la negociación voluntaria se ve interferida por la inseguridad en los derechos de propiedad derivada de los fenómenos de conflicto social y armado recurrentes en la región: en el pasado, en los años setenta, la presencia de fuerzas insurgentes provocó la salida de propietarios, en su mayoría ganaderos, los cuales vendieron sus tierras, a bajos precios, a compradores ligados con dineros provenientes del narcotráfico.

El cuadro político de la zona se transformó en los ochenta con la creación de grupos de defensa privada, lo que trajo como consecuencia un incremento del valor de las tierras y una expulsión de los campesinos hacia otras regiones. El resultado hoy son precios de la tierra periurbana, por encima de US\$3.000/ha, inalcanzables para pequeños campesinos compradores. Bajo unas condiciones más o menos homogéneas de las tierras del municipio, y una estructura tributaria laxa, los campesinos aspirantes a tierra se ven empujados a adquirir predios en zonas alejadas de la cabecera (30-50 km). Los precios de la tierra incluyen las rentas

provenientes de la seguridad que pagan los propietarios y de las ventajas tributarias relacionadas con la propiedad de la tierra. Este caso es señalado por Bernal, en que los costos de transacción son altos para los agentes económicos del sector en lo que tiene que ver con la definición de los derechos de propiedad sobre sus bienes²⁰.

El rezago catastral y las ínfimas tasas de tributación (6-16/1.000), indiscriminadas para predios pequeños y grandes, sin tener en cuenta la calidad de las tierras y su ubicación, coadyuvan en los dos casos mencionados a la especulación del activo y a impedir que pueda hacerse un uso más racional del suelo, permitiendo, por ejemplo, el ingreso de unidades agrícolas familiares a la producción de bienes de consumo de los centros urbanos municipales. Montelíbano, cuya actividad básica es la minería y posee una población flotante considerable en el centro, importa la mayor parte de los productos agrícolas de los municipios colindantes del departamento de Antioquia o de Montería, a pesar de que las tierras a nivel periurbano tienen un potencial agrícola importante.

En este sentido, el funcionamiento de un mercado de tierras, además de las condiciones de estabilidad macroeconómica, de la provisión de recursos de crédito, de la creación de sistemas de información de precios y mercados transparentes, requiere de la regulación de los derechos de propiedad. La promulgación de la normatividad jurídica es un requisito indispensable, pero no suficiente, para propender por la operación del mercado de tierras. La operación de la oferta de tierras deberá ir acompañada de cambios fundamentales en instituciones y en las agencias responsables de la regulación de los derechos de propiedad.

De las lecciones sacadas de los municipios piloto, se advierte que de manera prioritaria deben hacerse esfuerzos en los siguientes órdenes, en el propósito de propiciar las transformaciones institucionales mencionadas:

- Ordenamiento del territorio: o sea, el planeamiento del espacio físico y económico, del manejo de los recursos naturales que conduzca a una zonificación de los usos de la tierra. La determinación

²⁰ Bernal, Fernando, 1998. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. Misión Rural, Vol. 6, IICA-Tercer Mundo Editores, pp. 12-16.

de sistemas productivos por zonas, de acuerdo con las condiciones agroecológicas y el potencial económico, permitirá la estimación de las Unidades Agrícolas Familiares y servirá de referencia para la reformulación de las estructuras tarifarias prediales. El ejercicio de concertación deberá ser una tarea colectiva, concertada donde confluyan tanto las agencias estatales como las comunidades.

- Los municipios piloto tuvieron como escenario de concertación al CMDR y contaron con la presencia de instituciones como el IGAC, las Corporaciones Medioambientales, el Incora, Corpoica, etc. Se emplearon desde los instrumentos sofisticados del SIG, hasta los ordenamientos validados en mapas y planos levantados en los municipios.
- La zonificación pretendía generar una base de información en el municipio sobre las necesidades en materia de ordenamiento de su territorio en relación con: áreas de baldíos, zonas de reserva natural, zonas de alto riesgo, zonas de reserva indígena y de negritudes, cuerpos de agua, etc. Las zonas objeto de RA, por mercado, o compra directa, se registraban luego de excluir las anteriores. El ejercicio validado en el CMDR daba señales a compradores y vendedores sobre las zonas, usos actuales y potenciales del suelo, y definía claramente los tipos de restricciones ambientales y jurídicas. Se disminuye así el riesgo de mayores costos que se derivan de la información asimétrica entre comprador y vendedor.
- Reestructuración y actualización del catastro: aunque el Piloto no trabajó este componente, se necesita que haya voluntad política del nivel central para apoyar y consolidar el trabajo que desde 1983 viene realizando el IGAC para crear confianza en la operación de un mercado de tierras. La información del IGAC y la existente en el municipio sobre catastro y registro no coinciden, pues mientras el IGAC ha avanzado en la delimitación de zonas homogéneas y ha actualizado la base catastral respectiva, los municipios difícilmente hacen esfuerzos por potenciar su catastro con fines de recaudo. En los municipios piloto estudiados, con excepción de Rivera y Fuente de Oro, a pesar de su alta ruralidad y de la concentración de la propiedad, los ingresos catastrales apenas llegaban al 30% del recaudo previsto en sus planes presupuestales anuales.

- Una condición básica para crear un incentivo a los municipios que participan en los programas de mercado de tierras, vía transferencias desde el nivel central o a través de inversiones sectoriales, es la remoción del rezago en el recaudo predial que afecta a la mayoría de municipios en el país.
- El punto anterior se conecta con la necesidad que tienen los municipios de asumir esquemas tarifarios sencillos y de bajo costo, calculados sobre la base catastral actualizada. Se propendería por establecer diferenciales fiscales sobre la base de usos del suelo y número de UAF poseídas, de tal manera que la aplicación del tributo no solo tenga en cuenta las características físicas de las tierras, sino también sus niveles de concentración.
- Modernización del sistema de registros: va de la mano con la reestructuración del catastro y trata de articular ambas instituciones para dar transparencia a las transacciones que se hagan. La operación del registro debe ser simultánea a la definición de la situación catastral de las propiedades y debe realizarse a través de una sola oficina. Actualmente, en muchos municipios la oficina de registro está situada fuera de su jurisdicción y permanece desconectada de la base de datos del municipio, hecho que genera desconfianza y encarece las transacciones.
- Instrumentación coherente de las herramientas jurídicas previstas en la legislación: implica que fruto de la tarea de planeación analítica, el municipio y el CMDR deberán definir sus prioridades en el empleo de la estrategia de RA. Si las necesidades del municipio se refieren al reconocimiento de títulos por la alta presencia de propiedades no registradas, la aplicación de la política se orientará hacia este objetivo, antes que el Estado intervenga mediante compra directa y subsidios. La segunda opción será negociación voluntaria, seguida de intervención directa, dejando como última instancia la expropiación con remuneración.
- La práctica de hacer coincidir la compra directa por parte del Incora con la negociación voluntaria en una misma localidad genera presiones sobre los precios derivados de la predeterminación del bien y de la no participación de los aspirantes a tierra, en el proceso de compra.

Descentralización y región: conceptos clave en el funcionamiento de la negociación voluntaria de tierras

Tal como lo afirma Forero²¹, la principal motivación política de la descentralización reposa sobre la existencia de una diversidad de preferencias, de dotación de recursos, de capacidades, de niveles de desarrollo y de ventajas competitivas de un país. Especialmente, el reconocimiento de las preferencias de las comunidades se constituye en el argumento de peso que impulsa una idea de descentralización que vaya más allá de los aspectos de transferencias y manejo de los recursos; es la condición necesaria para la búsqueda de la eficiencia y de construcción de espacios democráticos.

En el ejercicio del Proyecto Piloto, el municipio fue el escenario básico donde se aplicó un conjunto de instrumentos metodológicos encaminados a hacer efectivo el criterio de descentralización de la RA. La primera tarea realizada fue examinar cómo se concebía, dentro de las nuevas funciones otorgadas por ley (transferencias, sistema de cofinanciación, Ley de Planeación), la política de RA y, en general, la política del desarrollo rural. Para el caso se analizaron los diferentes planes generales municipales de desarrollo y los planes de desarrollo agropecuario y se encontró que en ningún plan se mencionaba siquiera el tema de la distribución de la propiedad o de la pobreza rural. La mayoría de los respectivos documentos centraban el análisis del sector agropecuario en las carencias de infraestructura, mecanización y asistencia técnica para los pequeños productores. A pesar de los indicadores de concentración de la propiedad y de pobreza secular de los campesinos, la redistribución de la tierra no aparecía como una preferencia de las comunidades en los respectivos municipios.

Lo anterior hace evidente no tanto la falta de conciencia de las comunidades respecto de sus necesidades, sino la expresión del centralismo de las entidades nacionales como el Incora, las cuales, a pesar de tener sedes regionales, están lejos del alcance de alcaldes y gobernadores. La articulación entre el nivel nacional y departamental, en lo que al tema de RA se refiere, es escasa y muestra el poco poder de convocato-

²¹ Forero, Clemente y otros. *Descentralización y participación ciudadana*, CID, Universidad Nacional-Tercer Mundo, 1997.

ria de los gobernadores para dirigir las acciones de las entidades nacionales que están bajo su jurisdicción. Por esta vía las aspiraciones de tierra de las comunidades en los municipios no parten de las preferencias de los grupos de campesinos, sino de la buena voluntad, o de los requerimientos de clientela que expresen los gerentes regionales.

En el plano presupuestal, y dada la demanda de los programas municipales de RA para garantizar su integralidad, se observa que los cinco municipios carecen igualmente de recursos de inversión para responder a las inversiones en infraestructura y a las necesidades de asistencia técnica a partir de las Umata. La queja generalizada fue el bajo nivel de captaciones fiscales, la obligatoriedad de la inversión prevista en la Ley 60, y los escasos recursos provenientes de la fuentes de cofinanciación a nivel nacional. En la totalidad de los cinco municipios del Piloto los porcentajes de inversión no sobrepasaban el 10% del total presupuestado, y su destinación básica estaba orientada hacia el mantenimiento de las vías municipales. Las Umata apenas contaban con recursos para su funcionamiento y sostenimiento de personal, en cuya contribución el aporte del Fondo DRI era decisivo.

Del funcionamiento de las instituciones de participación y planeamiento creadas por ley, los Comités Municipales de Desarrollo Rural son estructuras demasiado incipientes y conformadas formalmente de acuerdo con los requerimientos del ejecutivo municipal. Con la excepción de Fuente de Oro y Puerto Wilches, donde los CMDR demostraron cierto grado de autonomía frente a la administración municipal y donde han mantenido una labor de monitoreo a todo el proceso del Piloto, los otros comités adoptaron una actitud pasiva de seguimiento a los mandatos del alcalde o del director de la Umata. Por lo demás, su poder de convocatoria es muy poca, dado que su conformación no guarda correspondencia con la voluntad de las comunidades.

Los hechos anteriores demuestran la necesidad de discutir esquemas de descentralización innovadores, que estén basados en la construcción de nuevos espacios regionales intermedios, los cuales, en ausencia de una presencia activa y eficiente de los departamentos, suplirían las carencias de éstos y potenciarían las ventajas comparativas y competitivas de los municipios. Se propendería por la conformación de regiones

con convergencias y grados de homogeneidad con base en los recursos naturales, zonas agroecológicas, usos del suelo, aspectos culturales, necesidades de tipo medioambiental, etc. Un esquema de este tipo sería un escenario más adecuado para la operación de una estrategia de mercado asistido de tierras, basado en la equidad y la eficiencia productiva.

La posibilidad de emplear positivamente las economías de escala (en obras de infraestructura, planes educativos, servicios técnicos, etc.) podría contribuir a mejorar las condiciones de vida y de ingreso de las comunidades vinculadas. De otra parte, el hecho de alcanzar cierto grado de homogeneidad obraría sobre los niveles central y local en términos de rebajas en los costos de negociación y transacción de transferencias y servicios. El aprendizaje del Piloto sobre el particular fue ilustrativo: el municipio de Puerto Wilches depende para las decisiones del orden nacional de Bucaramanga; sin embargo, es Barrancabermeja el polo económico, cultural y social que determina su actividad productiva y social; San Benito Abad depende en gran parte de las decisiones tomadas en la capital de Sucre, Sincelejo; sin embargo, las dos terceras partes de su actividad económica están en relación directa con los tres municipios vecinos con los que tiene fronteras comunes.

Este modelo de regiones intermedias podría inducirse mediante incentivos que propicien inversiones públicas y privadas en proyectos regionales, antes que concentradas en los municipios. En ningún caso se trataría de negar la existencia de las unidades municipales; por el contrario, su fortalecimiento sería la condición necesaria para hacerlas partícipes de los beneficios de las inversiones. La base de la región serían los núcleos urbanos industrializados, capaces de jalonar las zonas rurales y de compartir las ventajas de capital de inversión y posesión de capital humano. O también podrían constituirlos las asociaciones de municipios que ya existen y funcionan en varias zonas del país. Estas agrupaciones operarían como polos de desarrollo donde las inversiones del orden nacional podrían canalizarse y manejarse atendiendo a criterios de eficiencia y de economías de escala.

En esta perspectiva, se podría desarrollar una estrategia de RA descentralizada y de impacto a nivel regional, desde el punto de vista productivo y social. Daría lugar a proyectos regionales que podrían contar con inversiones privadas nacionales o de cooperación internacional.

La administración y ejecución de los proyectos se podrían encargar a entes privados, o de cooperación técnica que harían parte de las instituciones locales y regionales relacionadas con la integralidad de la RA. Los modelos productivos podrían ser concertados y articulados a las cadenas productivas. La enseñanza del Piloto respecto de la atomización de los proyectos y el bajo impacto sobre las ofertas y demanda de recursos a nivel local y regional señalan la necesidad de concentrar las acciones y emprenderlas con un carácter más selectivo que distributivo.

El enfoque propuesto de RA regionalizada genera la necesidad de crear diferentes modalidades de ejecución, que se podrían sintetizar en:

1. Zonas de RA con base en negociación voluntaria de tierras, o mercado asistido de tierras: los programas de RA tendrían lugar en regiones integradas a los mercados nacionales o internacionales, que estén provistas de polos de desarrollo urbano con capacidad para multiplicar las inversiones y demandas desde lo rural y con un apreciable desarrollo institucional. Se supone que el análisis del ordenamiento territorial evidencia áreas disponibles para redistribución, así como el saneamiento y actualización de los catastros y del ingreso predial, un uso productivo potencial de los suelos y especialmente un capital humano disponible y capaz, a todos los niveles.

El apoyo del Estado en estos casos se podría circunscribir a la tarea de facilitador y garante del proceso, mediante la creación de regímenes de incentivos y apoyos especialmente a la formación y capacitación del capital humano y social que ha menester el programa. Los procesos de selección y control reposarían en los organismos locales. Un ejemplo de este tipo de zona lo registró el Piloto en los casos de Rivera, en el corazón agroindustrial del Huila, y el de Fuente de Oro, en una zona de colonización de rápida expansión y modernización, articulada a la economía agroindustrial de Villavicencio.

2. Zonas de RA que combinan modalidades de negociación voluntaria e intervención directa para la compra de tierras. Este programa comprendería aquellas regiones ubicadas estratégicamente, con vinculaciones a los centros de mercados de productos y de factores nacionales e internacionales, pero localizadas en zonas de conflic-

to social y político. En estas zonas pueden darse procesos de negociación voluntaria como muestra de la disposición de los propietarios de contribuir a la solución de las situaciones de conflicto. La presencia del Estado se hace más necesaria en tanto se requiere actuar en dirección de regular los derechos de propiedad como factor de redistribución y alivio del conflicto, cuando los mecanismos del mercado no operan. Simultáneamente, se tendrán que desarrollar mecanismos de concertación que integren los actores en conflicto y definan las reglas de juego para las medidas redistributivas. La definición de las Zonas de Desarrollo Empresarial y Zonas de Reserva Campesina que prevé la Ley 160/94 podría servir de marco de la concertación para generar confianza en las empresas ya constituidas y crear espacios de articulación entre empresarios privados grandes y los pequeños productores campesinos. En esta dirección, se precisa, por ejemplo, aplicar ágilmente las normas de extinción de dominio cuando se trate de tierras adquiridas con dineros del narcotráfico o de actividades ilícitas, o de intervenir directamente en la compra de predios cuando a nivel regional esté plenamente establecido que la fuente del conflicto radica en las formas de tenencia y uso del suelo, o cuando por razones de calamidad natural o por problemas de desplazados o reinsertados, se deba proceder rápidamente. En estas formas de intervención se presume el control de las comunidades regionales sobre los procesos de negociación y selección de los beneficiarios.

Dado que intervenciones como la extinción de dominio llevan aparejados largos procesos jurídicos hasta la definición del derecho de la propiedad, se deberían intentar formas transitorias de usos de esas tierras para beneficio de las familias campesinas, otorgándolas mediante contrato de arrendamiento y asegurando una provisión de recursos para capital de trabajo. Ejemplos de estas zonas serían las regiones de plantación de banano, palma africana y algunas zonas ganaderas.

3. Zonas de RA con problemas de construcción de la propiedad como la delimitación de cuerpos de agua, playones o áreas de reservas naturales. En esta tipología se encuentran las áreas aledañas a las ciénagas, zonas de reserva natural, parques nacionales, etcétera.

La intervención del Estado se hace más evidente en estas regiones para ordenar el derecho de propiedad y el uso del territorio. Medidas como la titulación de baldíos de oficio, la concertación con el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Regionales sobre los usos de zonas de amortiguamiento, la delimitación y vocación de las Zonas de Reserva Campesina y de Territorios Indígenas y de comunidades negras se presentan como estrategias prioritarias en estos territorios. El objetivo fundamental de la política en estas regiones serían el cierre de la frontera, la reglamentación del uso de zonas agroecológicamente especiales y la prevención de la expansión de áreas de colonización.

Una aproximación a una regionalización de la RA como la que se ha propuesto puede ayudar a resolver el vacío que se presenta entre el nivel nacional y local y que se ha experimentado en el Piloto. Los intentos de concertación de las necesidades locales en los departamentos fracasaron sencillamente porque el tema estaba propuesto en el nivel central; los departamentos carecían de ideas sobre la política de RA y su radio de incidencia sobre los municipios se encuentra muy limitado, sobre todo cuando éstos se encuentran distanciados de la capital del departamento.

Las regiones surgen como niveles "meso" que adecuadamente promovidos por la política de descentralización del Gobierno central pueden convertirse en una salida para romper con la dispersión de las acciones y de los recursos. De otro lado, estarían dando señales claras a todos los actores, propietarios de la tierra, campesinos, inversionistas, sector financiero, sobre las reglas de juego imperantes en cada caso y las expectativas de oportunidad económica y de inversión. Desde el punto de vista presupuestal, se pondría orden a su distribución de acuerdo con las demandas regionales y no por el simple capricho de la burocracia nacional o regional.

Es claro que el funcionamiento del modelo descentralizado basado en la región tendrá sentido en la medida en que los mecanismos de participación ciudadana sean activados, y en que las aspiraciones de las comunidades en materia de tierra y de bienestar se reflejen en la planeación y concreción de los proyectos de redistribución de activos, y en la generación de las oportunidades de ingreso, empleo y mejoramiento de las condiciones de vida.

Preferencias individuales versus conductas cooperativas

Ligada al tema de negociación voluntaria de tierras en su visión macro, se debe hacer una reflexión sobre el nivel micro, y más específicamente sobre la colisión entre las preferencias individuales y los intereses colectivos señalados muchas veces desde afuera, como un objetivo de la política. La reflexión surge a propósito de las vivencias de los grupos con los cuales hubo oportunidad de tener como interlocutores en el Proyecto Piloto.

En la fase de planeación de los proyectos productivos, que se diseñaron con un carácter participativo y de consulta sobre las preferencias de los aspirantes al subsidio, se afianzó la idea del proyecto colectivo como la forma más expedita de acceder a los recursos de crédito y del subsidio; de usar el factor suelo que en el caso de los grandes predios ofrecía variaciones importantes de calidad; de poder realizar la comercialización globalmente; de poder recibir la capacitación, etcétera. Incluso en las jornadas de capacitación se hizo hincapié en las diferentes formas de asociación y trabajo en los predios y se dejó la posibilidad para que los grupos escogieran la modalidad de gestión que se ajustara más a sus intereses. Además, debe tenerse en cuenta que los criterios que predominan en las instituciones de financiamiento (Caja Agraria), o de otorgamiento del subsidio (Incora), o en las mismas ONG que prestan asesoría, sugieren y realzan la importancia de la voluntad colectiva en el éxito del proyecto. En efecto, los proyectos se formularon como proyectos colectivos y la demanda de los recursos de crédito se realizó globalmente, tal como se había sugerido en los talleres de preparación.

Sin embargo, esta conducta de formulación y negociación colectiva, que se mantuvo durante la fase de capacitación y preparación del proyecto, cambia en buena parte de los grupos y se materializa en la aparición de conductas oportunistas que renuncian a la cooperación, bien sea a través del abandono del grupo, o mediante la adopción de conductas individualistas que van en contravía de la formulación colectiva del proyecto.

Era evidente que el incentivo del subsidio y del paquete de recursos que llevaba consigo sirvió de estímulo para acceder a lo colectivo en la fase de preparación del proyecto. En el ambiente de las comunidades,

además, es clara la idea de que las instituciones externas le dan prelación a los grupos que accedan al interés colectivo, antes que a lo individual. El compromiso moral que se esperaba tuvieran los miembros del grupo para adelantar conjuntamente las tareas es superado por las expectativas individuales que tienen los miembros del grupo. Surgen las desavenencias, pero las salidas a los conflictos se tornan costosas en la medida en que el proceso de legalización del derecho de la propiedad depende a su vez de un régimen colectivo (escritura y registros públicos), y en que las normas legales previstas para el caso de violación de los acuerdos son lentas y de muy complicado trámite.

Se presenta así una situación en que el intento de buscar un objetivo plausible, desde el punto de vista de quien ejecuta o diseña la política, se convierte en una operación que eleva los costos de transacción y coloca la transferencia de la propiedad en un doloroso trance. La organización por sí sola no resuelve el problema de la medida del interés individual frente al interés colectivo. En esta conducta obra el principio de la racionalidad limitada de los individuos, tratado por Williamson²², y explicado por el hecho de que las decisiones y contratos que se pactan en el marco de una organización están sujetos a las carencias de información que los individuos poseen en el momento de acceder a un bien público. Estos resultados indeseables que se comentan deberían conducir a practicar ajustes en los sistemas de incentivos para neutralizar las conductas *free rider*, propias del consumo de bienes públicos.

En esta dirección, normas que se adoptan para el programa de mercado de tierras, como la definición de las Unidades Agrícolas Familiares individuales, la explotación mixta de los predios adquiridos, que fue una de las soluciones encontradas por el Proyecto Piloto en los grupos, o la determinación de trabajo colectivo, deben ser previstas y explicitadas en contratos claros para todas las partes, previa presentación de la información respectiva. Los compromisos sobre formas de trabajo y conducción del predio deberían quedar incorporados en las actas de escrituración y registro, como expresión de la organización elegida por el beneficiario. Un aspecto clave en el diseño de los contra-

²² Williamson E., Oliver. *Las instituciones económicas del capitalismo*, p. 55.

tos es la definición de un régimen de incentivos y de penalización rápido y de bajo costo que sancione las conductas oportunistas de los individuos.

Para el caso de los grupos colectivos, por ejemplo, se propone la concesión del subsidio al grupo, dejando a éste la potestad de excluir a quienes habiendo adquirido el compromiso, violen las normas; además, sería el mismo grupo el que ejercería la facultad de seleccionar el nuevo miembro, sin que tenga que acudir al largo camino de la burocracia jurídica. Otra medida propuesta es que en los compromisos contraídos por el grupo haya aportes en activos o en efectivo del beneficiario al proyecto, de tal forma que al asumir el riesgo disminuya notoriamente su proclividad a modificar, *motu proprio*, las reglas de juego establecidas. Esto último es importante para neutralizar conductas de “no pago”, frecuentes en muchas regiones del país e inducidas de tiempo atrás por políticas de Estado.

Es indudable que el esquema de descentralización ensayado en el Proyecto Piloto para aplicar la estrategia de negociación voluntaria de tierras, a pesar de las limitaciones que tuvo, sirvió a los propósitos de acercar los lineamientos de política a las aspiraciones de las comunidades locales; de otro lado, generó un sentido de autonomía (planeación participativa, selección de facilitadores, integración interinstitucional) y autocontrol de las decisiones que contribuyeron a disminuir los costos de transacción, los costos sociales de dotación de tierras y los de las actividades productivas locales.

Las relaciones público-privadas y la negociación voluntaria

Como se advirtió al comienzo de este escrito en el análisis de los grupos de interés respecto de un enfoque de negociación voluntaria de tierras, las relaciones se encuentran seriamente interferidas por la profunda desconfianza del sector privado hacia el sector público en el país, el cual es señalado reiteradamente como un foco de ineficiencia y de corrupción. Por su parte, el sector público cuestiona el grado de compromiso del sector privado, y critica su indiferencia y pasividad frente a los conflictos sociales y políticos.

Sea el que fuere el tono de las críticas mutuas que se lanzan, lo cierto es que el tema de reforma agraria (a pesar de ser un objetivo de política recurrente desde comienzos de siglo) no ha sido hasta ahora un propósito colectivo, entendido en el sentido de que exprese una voluntad nacional en términos de democracia y bienestar. La reforma agraria ha sido un monopolio del Estado y ha expresado los intereses de los grupos de grandes propietarios de la tierra, a pesar de que los objetivos siempre han reiterado la función social y de bienestar de la política. Los grupos campesinos poca o casi ninguna incidencia han tenido en la concertación de la política, su inserción como grupo de presión en el Parlamento es inexistente y la toma de decisiones ha descansado en la mayoría de ocasiones en las disposiciones de grupos parlamentarios que representan los intereses de los propietarios, o de los de los grupos urbanos sensibles a la cuestión agraria. El resultado, como se ilustró antes, es una tendencia a la concentración de la propiedad; la valorización de la tierra por transferencias del Estado; la protección de la gran empresa agroindustrial y, por ende, la imposibilidad de transferencia de la tierra a los pequeños productores, vía mercado.

Con las medidas de ajuste estructural y el desmonte paulatino de los instrumentos de protección que favorecieron el crecimiento de la agricultura comercial, se han puesto de presente los altos costos políticos, sociales y económicos que debe asumir el país por el continuo aplazamiento de la resolución de la cuestión agraria²³. Las exigencias de la integración de mercados, a nivel global, afectan a los sectores productivos de la economía por los altos precios de la tierra, que aparecen como un impuesto que la sociedad debe pagar a un grupo de privilegiados en el país. Hasta ahora la actitud del sector privado, especialmente de la industria, había sido de connivencia, en el sentido de que, dentro de una economía altamente protegida, los altos precios de la tierra no constituían un obstáculo visible para los procesos de acumulación.

La situación cambia hoy, sin embargo, cuando el proceso de globalización demanda producciones competitivas que, entre otras razones, presumen la movilidad y la disponibilidad de los factores produc-

²³ Machado, Absalón. *La cuestión agraria colombiana a fines del milenio*, p. 124.

tivos a precios competitivos. El fomento de la competitividad, por tanto, deberá ir acompañado de una estrategia que admita los consensos nacionales que propendan por la búsqueda de la equidad y la redistribución de activos²⁴.

Respecto de la negociación voluntaria de tierras, el papel del Estado resulta clave en la concertación de posiciones entre el sector productivo y el de exportación y nacional, con propósitos de redistribución de los activos productivos y de mejorar el posicionamiento de los productos agropecuarios en los mercados internos y externos. El tema de RA debería dejar de ser considerado como una política marginal para convertirse en una estrategia económica y social, orientada hacia el afianzamiento de la voluntad competitiva del país. La promoción de alianzas estratégicas entre el sector privado, financiero e industrial, por medio de la coordinación de los esfuerzos públicos y privados en el desarrollo de los proyectos productivos regionales, o el apoyo a la investigación y la asistencia técnica, a la capacitación del capital humano y a la organización social de los beneficiarios, son algunas de las externalidades que coadyuvarán al propósito de una RA equitativa y eficiente.

También deberá contribuir, en este sentido, la creación de un régimen de incentivos que fomente los acuerdos entre productores pequeños y empresarios agrícolas, o entre la agroindustria y los pequeños empresarios. Varios ejemplos al respecto son: la creación de un fondo de inversiones para proyectos agropecuarios donde los beneficiarios de RA demanden el conjunto de los subsidios y apoyo del Estado (*base grants*, vivienda, etcétera), para el desarrollo de su actividad productiva; la colocación de recursos blandos para que el sector industrial invierta en las zonas de RA; el otorgamiento del subsidio, no sobre el valor de la tierra, sino sobre el valor de la Unidad Agrícola Familiar desarrollada; el cubrimiento del mayor valor de los proyectos por concepto del régimen de contratación entre las asociaciones de los productores y los empresarios; la legitimación de los contratos *forward* como instrumentos de negociación tripartita para garantizar el financiamiento de las operaciones pro-

²⁴ Bejarano, Jesús A. *Elementos para un enfoque de la competitividad en el sector agropecuario*, IICA, 1998.

ductivas y la demanda de la producción proveniente de los predios negociados por negociación voluntaria, entre otros.

El cambio institucional y la nueva institucionalidad para la reforma agraria

Una controversia interesante se ha suscitado en el ambiente de la política internacional, a propósito del balance que se hace sobre los impactos de la política de ajuste macroeconómico en la redistribución del ingreso y la derrota a la inequidad predominante en los países en desarrollo. La confirmación de que la concentración de la riqueza y del poder económico se ha incrementado y que ello ha conducido a situaciones de deterioro de las condiciones de vida, especialmente de la población rural, ha dado lugar a que algunos investigadores económicos reclamen la urgente promoción de una segunda generación de reformas (Stiglitz), cuya esencia básica está en las grandes transformaciones institucionales que requieren los países en desarrollo. El argumento que se esgrimía y que defendía que solo las fuerzas del mercado eran capaces de asegurar la asignación eficiente de los recursos, así como la distribución del ingreso, ha demostrado su fracaso.

La redistribución de activos y la participación conforman el núcleo de esa segunda generación de reformas institucionales, las cuales deberán conducir a las sociedades de los países pobres a metas de bienestar de más largo plazo y sostenibles. La creación de un nuevo capital social, es decir, el desarrollo creativo de nuevas instituciones propias, generadas sin la injerencia de agentes externos y que responderían a las necesidades de cada país, se erige como el paradigma "sin el cual ninguna sociedad puede funcionar".

Ubicado ello en el contexto de la RA, implica que el predominio exclusivo del mercado como institución no resuelve las condiciones de concentración del poder económico y de inequidad vigentes en el sector rural. El mercado es una institución necesaria pero no suficiente para alcanzar las condiciones de justicia social que reclaman desde hace varias décadas los sectores pobres de los países en desarrollo. Se requiere, ante todo, la búsqueda de nuevos consensos que pasan por el reconocimiento del rol que cumplen las comunidades rurales en el proceso de

desarrollo, otorgándoles mayor poder en la toma de decisiones y dotándolas de mayores oportunidades de acceso a las fuentes de financiamiento, a la capacitación, a la tecnología y a los demás servicios sociales.

A aquellos grupos que no logren tener acceso a la propiedad, el Estado les debería garantizar un marco de condiciones sociales que les permitan transitar hacia otras ocupaciones dentro o fuera del sector. Es decir, una concepción de RA fundida en el objetivo del desarrollo rural. El reconocimiento del derecho a la propiedad de esta forma, más que una simple redistribución de activos, sería el reconocimiento de una existencia digna y una señal de deseo de transformación de la sociedad. Ello implica desde luego una redistribución del poder político vigente.

La naturaleza de los cambios institucionales que requiere la RA es de variada índole y dependerá de los cambios en los objetivos de las actividades económicas y en los patrones sociales de preferencias. Ya anteriormente se había discutido sobre algunos cambios en instituciones como el catastro y el registro, regularización de la tenencia y la valorización de las tierras. A nivel macro se demandaba la creación de Fondos de Tierras para la compra de este activo, los cuales facilitarían las transacciones entre grandes y pequeños propietarios, incluyendo los sistemas de financiamiento necesarios para la división de los predios. En lo jurídico, una medida de mediano plazo deberá propender por la modificación de la naturaleza del subsidio para orientarlo más a la inversión integral del proyecto que a la simple dotación de tierras.

Sin embargo, se requiere también otro tipo de medidas que tienen que ver con ajustes en las agencias del Estado. El Incora, por ejemplo, deberá abandonar su esquema altamente centralizado e intervencionista para dar paso a una organización más dirigida hacia la planeación, hacia el mejoramiento de la información técnica en lo relacionado con catastros y registros, a la sistematización de las estadísticas de compraventa de predios rurales, a la titulación "por barrido" de zonas, y al cierre de la frontera aprovechable. Su composición deberá ser más técnica y menos politizada, obedeciendo a criterios de selección y méritos y sometido a una evaluación permanente.

A nivel de las alianzas empresariales, el Estado debe hacer un esfuerzo para regular, sin restringir, los sistemas de contratación entre

pequeños productores y grupos empresariales o financieros, constituyendo, por ejemplo, Fondos de Garantía y Aseguramiento, o regímenes de incentivos, que permitan el desarrollo de acuerdos entre las partes; también se requiere de la dotación de recursos para la agroindustria, en unas condiciones favorables, que apalanquen proyectos productivos de RA. El enfoque tendrá sentido tanto para la constitución de negocios empresariales como para el mejoramiento de la oferta de factores productivos.

Dentro de este mismo orden de ideas, el Estado debe procurar el incentivo a la constitución de asociaciones de productores, sólidas, legalmente reconocidas, representativas de los grupos comunitarios, con expresiones de legitimidad local, regional y nacional. Ello presume el abandono del actual sistema de interlocución con organizaciones rurales altamente centralizadas y burocratizadas, carentes de autonomía frente a las instituciones del Estado.

Las iniciativas de los municipios, como se analizó en el caso de la regionalización de la reforma agraria, para la constitución de Asociaciones Regionales conformadas autónomamente sobre la base de problemas rurales compartidos (y que requieren de programas de reforma agraria, por ejemplo), o sobre la necesidad de unir esfuerzos para el aprovechamiento de las externalidades de inversiones en servicios públicos o de infraestructura, en torno a la formulación de proyectos económicos o políticos que atiendan a las condiciones y a los impactos posibles en el ingreso, el empleo y la paz misma, se constituyen en una alternativa al modelo centralizado, perteneciente al esquema anterior, pero también frente al modelo disperso, basado solamente en la entidad municipal. Experiencias como el Proyecto de Paz del Magdalena Medio merecerían ser analizadas con cuidado.

La constitución de Fondos Rurales Regionales permitiría la integración del conjunto de incentivos disponibles para el sector rural, para que a través de un mecanismo de "ventanilla única" se asegure la integridad de los proyectos de inversión. Así, los subsidios de tierras, de adecuación y de vivienda, entre otros, se canalizarían a través de una sola cuenta, rompiendo con la dispersión y el carácter especulativo que adquieren los incentivos cuando se hacen separadamente.

Participación de los entes territoriales, la sociedad civil y el sector privado

Han sido ingentes los esfuerzos para aproximar estas instancias a la RA. En realidad, los mayores logros se han dado con las estructuras municipales. En la zona del interior se notó un mayor compromiso de los alcaldes, de las Umata, de los cabildos y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural; en la Costa Atlántica la debilidad de las administraciones municipales fue evidente, en lo institucional y financiero. El proceso reposa en el funcionamiento y fortaleza de los CMDR y las Umata. Con el Piloto se puso de presente, a pesar de su debilidad, la importancia de su operación en la toma de decisiones para el desarrollo rural de los municipios.

El vacío subsiste en los entes intermedios como los departamentos. Su participación resulta marginal si se tiene en cuenta que apenas se logró articular a las secretarías de agricultura en la asistencia técnica. Los Consejos Departamentales de Desarrollo Rural, CDDR, fueron inoperantes y se repetían en los Consea, organismos pesados y sin mayores funciones. La separación entre las instituciones departamentales y los entes descentralizados nacionales fue manifiesta en los planes sectoriales de los departamentos y las actividades de los institutos descentralizados; la RA no aparece como referencia en los planes de desarrollo departamentales; el Incora, por su parte, considera que se trata de una función de su resorte donde el departamento no debe tener mayor injerencia. Sin embargo, en los últimos meses se empiezan a dar iniciativas de orden departamental materializadas en la firma de convenios Incora-departamentos para el cofinanciamiento de la RA. Se trata de un primer paso que debe ser cuidadosamente analizado.

En cuanto al sector privado, se ha hecho todo tipo de acercamientos, tanto con el sector productivo como con el sector financiero. Ambos guardan un gran recelo con la RA en general, desde el punto de vista político y sociológico. La reforma agraria todavía tiene un fuerte estereotipo o carga ideológica que la asocian con subversión, corrupción y lentitud burocrática para el sector privado.

La Unidad de Apoyo al Proyecto Piloto propuso una serie de incentivos para atraer la atención de los sectores empresariales y de inversión:

créditos blandos vía IFI o Finagro para el fomento de la agroindustria, garantías del Estado para cubrir los contratos que se hagan con campesinos de RA, empleo de los recursos públicos para apalancamiento de recursos financieros con destino a proyectos productivos, exenciones tributarias para empresas que jalonan proyectos, etc. De todos los instrumentos citados, luego de un largo proceso de negociación, se pudo concretar una figura de contratos *forward* con una casa comercial importante. Este mecanismo que preveía un triángulo operativo Bolsa Nacional Agropecuaria-Casa Comercial de Insumos-Asociaciones de Campesinos, tuvo modificaciones permanentes, sobre todo por la actitud de la Bolsa en la realización de la comercialización. La experiencia de AgrEvo con el Piloto, en Fuente de Oro, durante el segundo semestre de 1998 abrió la posibilidad de concertar una alianza con esta casa comercial en otros sitios del país.

Con el sector financiero los resultados no han sido muy afortunados. La crisis del sector cooperativo, con el cual se avanzó un gran trecho en el Piloto, y la renuencia del sector financiero privado a invertir en el sector agotaron los esfuerzos para lograr sumar los bancos y las corporaciones financieras a los proyectos. La línea de crédito para tierras, con un plazo de diez años, a pesar del redescuento, no resulta atractiva para el sector privado; la eventualidad de puentes financieros en los cuales la Caja Agraria asignaría los créditos de tierras y el sector privado haría lo propio con créditos para la producción fue rechazada por los bancos consultados. La Unidad de Apoyo a los Proyectos Piloto propuso el aseguramiento de los créditos invertidos en la compra de tierras para dar a los bancos un incentivo al financiamiento de esta línea; sin embargo, lo complicado de la aplicación del mecanismo de la condición resolutoria y de las demandas de recursos sobre el presupuesto del Incora negó esta posibilidad.

Desde luego, el nivel de participación y compromiso del sector privado varía de región a región. Se remarca especialmente la dificultad existente en las regiones donde predomina la ganadería extensiva para encontrar socios, en lo productivo y en financiamiento. Tal apatía coincide con la debilidad de los municipios y con sus precarias condiciones sociales (analfabetismo 40%, pobreza del 70%); en esta forma, el desarrollo de estos proyectos es muy lento y con pocas probabilidades de

despegue. En regiones vinculadas a circuitos industriales y agroempresariales el potencial de alianzas se incrementa y, por ende, el margen de éxito de los proyectos.

Los núcleos productivos y la rentabilidad de los proyectos

En este sentido, se vienen haciendo esfuerzos en el marco del Piloto. En un caso se logró la articulación de la parcelación de RA a una empresa productora de palma en Puerto Wilches; en otro, los beneficiarios de RA se vincularon a una compañía tabacalera, o a los molineros de arroz. En 1999, como parte del proceso de ampliación del Piloto y de reactivación de antiguas parcelaciones, se ha formulado un proyecto para la producción de espárragos con destino a las exportaciones, a través de un grupo inversionista español y la compañía Palmeras de la Costa de El Copey, Cesar. La situación de los proyectos de la Costa Atlántica ha sido diferente, pues se ubican en zonas de ganadería extensiva por lo cual tienen más dificultades para relacionarse con núcleos productivos importantes. Como se anunció antes, el sistema de contratos *forward* empieza a probarse con éxito en los proyectos, aliviando los problemas de financiamiento de los proyectos productivos.

De la experiencia del proyecto hay enseñanzas que deberían servir de base para el diseño de cambios substanciales en la estrategia de RA que se viene aplicando actualmente. El encadenamiento a los proyectos productivos, de alta rentabilidad, es viable y posible para la RA. El sector privado podría estar interesado en la inversión, pero desde el Estado se deberían dar señales más claras sobre las posibilidades de integrar los núcleos productivos a la RA, atendiendo los presupuestos de equidad y eficiencia.

Siguiendo con el punto anterior, es importante hacer una diferenciación regional de la RA que sirva de marco de referencia para impulsar y motivar la inversión privada, la cooperación internacional y el desarrollo regional. En este sentido, se deben examinar los diferentes instrumentos de RA y la dimensión del apoyo estatal a la integralidad del proceso, de acuerdo con las circunstancias geopolíticas, sociales y agroecológicas del país. Lo que ha mostrado el Piloto es la necesidad de hacer un ejercicio previo de planeación y reflexión, antes de aplicar pro-

cesos de afectación de la propiedad del territorio y de desarrollo de proyectos productivos. La necesidad de asumir el ordenamiento territorial, incluidos los espacios económicos, sociales, políticos y culturales, en la materialización de una política de desarrollo rural y ordenamiento de la propiedad, surge como una necesidad ineludible. Incluso si no se cuenta con el apoyo sofisticado de los sistemas de información referenciada.

Por ejemplo, en materia de RA, con la experiencia de las organizaciones e instituciones activas en el sector rural del país, se podría realizar una primera aproximación hacia las regiones para establecer el tipo de instrumento y sus modalidades de aplicación, según las características agroecológicas, la magnitud del conflicto, el desarrollo regional, la concentración poblacional, los sistemas productivos, etcétera.

Una reflexión acerca de los tipos de municipios participantes en el Piloto deja entrever la existencia de unas zonas características para la operación de los instrumentos de RA contemplados en la legislación actual. En primer término, se tienen las zonas rurales de gran dinamismo económico, experiencia agroindustrial, índices de escolaridad altos, buena infraestructura y articulación rápida a los mercados donde el apoyo estatal debería orientarse más a los subsidios a la producción, dotación de infraestructura y a los estímulos al sector agroindustrial. El acceso a la tierra se buscaría de dos formas: la compra de tierras vía línea de crédito de tierras (Finagro), con una tasa de interés controlada (el tope podría estar referido al DTF); la segunda forma sería a través de la creación de incentivos para el arrendamiento de tierras, en lugar del subsidio para compra de tierras, propuesta que ha sido prevista en el Plan de Desarrollo del gobierno del presidente Pastrana. Ello podría incidir en una disminución ostensible del costo de la RA que se hace en zonas con un alto valor comercial del suelo. Los productores o asociaciones harían sus demandas de subsidios a través de una sola ventanilla con cargo al Fondo de Inversión Rural Regional y Municipal.

Existen otras zonas, como las caracterizadas en el punto anterior, de predominio ganadero, cuyos suelos son de regular calidad (sabanas de Sucre, Córdoba, Bolívar, Magdalena y Atlántico), con altos niveles de pobreza y analfabetismo, aisladas de los centros agroindustriales, que precisarían de medidas tales como la exigencia a los municipios de una

actualización catastral y de una revisión de la estructura fiscal, como requisito previo para tener acceso a los recursos del desarrollo rural. El acceso a la tierra se aseguraría a través de un subsidio compartido así: 70% Gobierno nacional, 20% departamento y municipio y 10% aspirantes a tierra. Al igual que el anterior, la tasa de interés para tierra tendría un tope. Se requeriría de planes de desarrollo integrales por regiones que incluyan la infraestructura e inversión social. Los subsidios se aplicarían igualmente a la producción y al mejoramiento intrapredial. Los proyectos productivos tenderían a la producción sostenible y a la modernización de la ganadería, a la reforestación y a la seguridad alimentaria de las familias. El criterio de negociación voluntaria se mantiene. Los proyectos regionales serían orientados por consorcios (tipo Proyecto de Paz del Magdalena Medio), donde participarían el sector privado, los municipios, los gremios, los organismos de cooperación internacional, los fondos nacionales de desarrollo rural, etcétera). Este modelo precisa de un acompañamiento intenso y mínimo de dos años mientras despegan los proyectos.

Otro modelo de RA es el que operaría en las zonas de conflicto (conflicto armado, cultivos ilícitos), con posibilidades de desarrollo empresarial, que cubre una buena parte de la geografía del país. La Unidad de Apoyo a los Proyectos Piloto preparó el documento "Zonas Neutrales de Desarrollo Empresarial" que implica un proceso de decisiones que dependen del alto Gobierno, específicamente en materia de negociación de la paz. La propuesta plantea que el impulso a proyectos de desarrollo empresarial sin una concertación previa con los actores del conflicto sería un esfuerzo perdido. Allí se necesita una combinación de medidas de cese de hostilidades, garantías para los inversionistas, inversiones de tipo social, participación de los municipios, control social, etc. El acceso a la tierra para las zonas de conflicto tendría la opción de negociación voluntaria y la creación de zonas de reserva campesina.

Otro tipo de intervención corresponde a aquellas regiones de colonización, áreas de reserva indígena, comunidades negras, donde se daría prelación a medidas tales como titulación de baldíos, legalización de la propiedad y definición de territorios. Las inversiones y proyectos atenderían a la sostenibilidad de los ecosistemas y el cierre de la frontera agrícola. En esta estrategia los municipios, las comunidades indígenas, el Ministerio del Medio Ambiente y el Incora jugarían un papel destacado.

La aplicación de la propuesta prevé una acción rápida de ajustes institucionales que en el corto plazo pongan en marcha el mecanismo. Implica el reordenamiento de funciones de las instituciones que hoy tienen asiento en las regiones, tales como la Red de Solidaridad, el Plante, el Incora, el Fondo DRI, etc., y que se haga claridad sobre los Fondos en proceso de creación como el Plan Colombia o Fondo de Paz. Requiere, por ejemplo, una ruptura con el esquema departamental de instituciones como el Incora y el INAT, la adopción de un manual operativo para los proyectos, el empleo de los Fondos de Cooperación Internacional, etc.

Bibliografía

- Bejarano, Jesús A., 1998. *Elementos para un enfoque de la competitividad en el sector agropecuario*, IICA.
- Bernal, Fernando, 1998. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. Misión Rural, Vol. 6. IICA-Tercer Mundo Editores.
- DeJanvry, A. y Sadoulet, Elizabeth. 1993. "Path-Dependent Policy Reforms: Form land Reform to rural development in Colombia", en *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*. Edited by Karla Hoff, Avishay Braverman and Joseph Stiglitz. World Bank. Oxford University Press.
- Forero Clemente y otros, 1997. *Descentralización y participación ciudadana*. CID, Universidad Nacional-Tercer Mundo.
- Hagedorn, Konrad, 1988. "Politische Institutionen und Entscheidungsprozesse in der agrarökonomischen Politikforschung", en *Landbauforschung Voelkenrode*, 38, 3, pp. 290-303.
- Jaramillo, Carlos Felipe, 1997. "El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia". Seminario-taller "Mercados de tierras efectivos en América Latina: hacia una nueva estrategia". BID-IFPRI. Washington, junio.
- Machado, Absalón, 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Áncora Editores, Bogotá.
- Marulanda, Beatriz, 1997. Consultoría.
- Suárez G., Ruth, 1992. "El mercado de tierras en Colombia: lo que no se puede", en CEGA, *Coyuntura Agropecuaria* No. 35, tercer trimestre.
- Stiglitz, Joseph, 1998. "Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms". Conference on Asset Distribution, Poverty and Economic Growth. Sponsored by World Bank. Brasil, julio 14 de 1998.
- Williamson E. Oliver, 1989. *Las instituciones económicas del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MERCADO DE TIERRAS

Hernando Urbina

Los estudios que se han realizado sobre el tema de las negociaciones de la propiedad rural, de su dinámica, del conjunto de reglas que regulan las transacciones, los precios, la calidad de tierras, etcétera, permiten concluir que Colombia aún está distante de tener realmente un mercado de tierras rurales. Con tal premisa, este artículo, antes que analizar el funcionamiento del mercado de tierras, plantea la necesidad de identificar y desarrollar el contexto para su dinamización, como base para promover un desarrollo más dinámico de las negociaciones de tierras rurales en un marco transparente.

1. La estructura general requerida para un mercado de tierras

1.1 Los criterios de ordenamiento territorial y la disponibilidad de tierras para el mercado

La planeación estratégica, de acuerdo con los objetivos políticos, económicos y sociales que se pretendan alcanzar, es importante para adoptar decisiones de orden estructural que afectan el mercado de tierras rurales. En esta perspectiva, es básico el principio del ordenamiento geoespacial del país, según la diversidad característica del suelo rural colombiano.

Un primer criterio de planeación estratégica de este mercado tiene que ver con la definición del mapa productivo-económico o frontera económica del país. Este mapa debería elaborarse a partir de la concertación del Estado con la comunidad, y daría lugar a la definición de prioridades de inversión por parte del Gobierno, de incentivos al sector privado y a la comunidad y de una política tributaria en función del uso más adecuado del suelo y de los objetivos de la planeación estratégi-

ca. El sector privado debería aportar al país un sistema de información para que en forma amplia y transparente se conozcan la oferta y la demanda de tierras sobre un horizonte geográfico claramente definido. Es evidente que las ventajas competitivas en la administración de los recursos nos indican dos grandes vertientes que deben ser objeto de la planeación estratégica: dentro de la frontera de uso agropecuario ya establecida, donde la explotación agroecológica e industrial se orienta hacia los mercados de bienes y servicios; y de la frontera hacia los límites internacionales, es decir, la Orinoquia, la Amazonia, el Putumayo y el Chocó, donde las políticas deberían orientarse hacia la recuperación de los recursos naturales o hacia una explotación ecológica equilibrada.

No es suficiente trazar los límites para *mapificar* el territorio definido como *frontera económica*. Además, se requiere un segundo criterio básico, de exclusión o restricción de uso del suelo. Éste se aplicaría con la definición y ubicación de las reservas establecidas y proyectadas de protección y conservación (parques naturales, reservas Ley 2ª/59, ríos, fuentes, etc.); la delimitación de ciénagas y playones, y el mapeo de las zonas de riesgos por fenómenos físicos o del clima.

El tercer criterio básico de planeación estratégica corresponde a las definiciones de los linderos de explotaciones de recursos naturales no renovables, actuales y potenciales: petróleo, sal, oro, níquel u otras. Ésta es una información básica que el país debe conocer como base para tomar decisiones de mercado. Incluye también el trazado del radio o diámetro de protección territorial alrededor de cada proyecto.

El cuarto criterio se define desde el punto de vista del etnodesarrollo del país. Es clave la identificación adecuada de las zonas requeridas para el poblamiento de comunidades negras y/o indígenas, ya sean reservas establecidas con ese fin, o los resguardos constituidos o en vías de constituirse; en esencia, es necesario ubicar los límites de crecimiento de tales áreas y sus implicaciones en cuanto a potencial de tierras disponibles para un mercado de tierras.

El último criterio atiende a la necesidad de intensificar los esfuerzos de planeación a nivel urbano y rural, con el fin de discutir los ensanchamientos (ampliación de perímetros urbanos), potenciar las áreas periurbanas y emitir decisiones que avancen hacia la seguridad de los

inversionistas en tierra o en otros proyectos que se tratan más adelante. Se agrega, además, lo concerniente a espacios geográficos para el desarrollo turístico al interior de la frontera económica.

En conjunto, estos cinco criterios de planeación o de ordenamiento se erigen en cinco señales básicas para construir un mercado de tierras. La decisión de mayor envergadura es la definición de la frontera agropecuaria; para el caso, se puede utilizar la información referida a las Zonas de Reserva Campesina y de Desarrollo Empresarial, diseñadas por la Ley 160/94; esta información está disponible en entidades públicas y privadas. La idea consiste en crear polos de desarrollo desde la periferia hacia el centro del país; estos polos serían seleccionados con base en la potencialidad de los suelos, la dotación de infraestructura y su pertinencia con el entorno económico, de tal forma que se asegure y consolide el repliegue poblacional, de acuerdo con las restricciones del mapa productivo. Es competencia del Gobierno regular la tenencia de la tierra en función de la demanda que se calcule en cada polo o zona de desarrollo. A mediano plazo, se puede establecer una meta más ambiciosa, consistente en indicar claramente en los certificados de tradición y libertad de las tierras a qué zona o región pertenecen los inmuebles, en función del ordenamiento espacial definido.

2. Estructura micro para el mercado de tierras

La base para corregir las imperfecciones en los negocios de compra-venta de tierras rurales es el Municipio, como unidad mínima adecuada de planeación y de concertación del ordenamiento espacial. Hay avances importantes en información y estudios sobre los usos del suelo; de igual forma, ha crecido el interés de la población por analizar empíricamente las continuas distorsiones de que es testigo por la carencia de reglas de juego estables, coherentes y legitimadas. Al respecto, se puede afirmar que los diagnósticos son suficientes y que el paso que debe seguirse es el análisis, la profundización de temas críticos y la concertación de reglas de juego entre los actores fundamentales públicos, comunitarios y privados.

El mapa adecuado a nivel municipal está constituido por siete capítulos; la institucionalidad que da soporte a las decisiones de organización espacial está plenamente identificada, de la siguiente forma:

Cuadro 1**ORDENAMIENTO TERRITORIAL E INSTANCIAS DE DECISIÓN MUNICIPAL**

1. Áreas urbanas, periurbanas y sectores rurales.	Consejo Municipal de Planeación, IGAC, Corporaciones y Catastro.
2. Mapificación de vías y servicios públicos actuales y proyectados.	Consejo Municipal de Planeación, IGAC.
3. Áreas turísticas y de planes de vivienda.	Consejo Municipal de Planeación.
4. Zonas protectoras y de conservación ambiental.	Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Corporaciones.
5. Zonas aptas de producción agropecuaria organizadas por pequeñas, mediana y gran propiedad (cada zona tiene una UAF diferente)	Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Corpoica, ICA, Umata
6. Zonas de bajo alcance productivo agropecuario	Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Corpoica, ICA, Umata.
7. Zonas catastradas y zonas pendientes de catastro (en cada caso se señalará el destino de la tierra. Áreas productivas, dotación a la población indígena o poblaciones de negritudes)	Consejo Municipal de Planeación, IGAC; Incora.
8. Zonas de riesgo (inundaciones, deslizamientos, sismos, sequías)	Consejo Municipal de Planeación, IGAC, Corporaciones, Catastros.

Éstos son lineamientos orientadores para la población en general, pero se requiere de un buen grado de formalidad para crear un marco de referencia universalmente aceptable. Por lo tanto, cada Plan de Desarrollo Municipal deberá reglamentar los siete capítulos de la organización espacial del municipio, con el respaldo del Concejo Municipal (a través de acuerdos) y deberán hacerse explícitos en los planes agropecuarios.

3. Tipologías del mercado de tierras

Construidas las bases macro y micro para que opere un mercado de tierras, es posible advertir diferentes modalidades de mercado, con diversas características y dinámica en las transacciones; de la misma forma, requieren distintos mecanismos de monitoreo y de evaluación.

3.1 Mercados terminales a nivel espacial

Son los mercados de tierras que se localizan por fuera de la frontera agropecuaria establecida, hasta los límites internacionales del país. Hay cuatro principales tipos de agentes de mercado, como son:

- Propietarios de tierras con inversiones en mejoras. Estas propiedades se han obtenido por la inadecuada titulación de baldíos o de tierras que se sitúan por fuera de la frontera económica; aunque se supone que no son aptos para la explotación agropecuaria, sino para protección y conservación de los recursos naturales, la falta de planeación del Estado fomentó su crecimiento espontáneo.
- Poseedores de tierras sin título oficial, migrantes del interior (colonizadores de punta), los cuales sufren de marginalidad social; la transferencia de la tierra entre estos agentes responde a un mercado informal, y en el evento de definirse en estas zonas la frontera económica, sólo podrían ofertar las mejoras y no la tierra, por cuanto solamente tienen expectativas sobre la propiedad.
- Resguardos indígenas formalizados por el Incora; reservas para indígenas en vías de constitución del resguardo, o terrenos circunvecinos de propiedad privada o estatal a los cuales aspiran las comunidades indígenas.
- El Estado, como entidad que protege aquellos terrenos cuya finalidad es la reserva natural ecológica o el ecoturismo.

El principal agente del mercado es el Estado, el cual demanda o interviene a través de sus organismos especializados en el medio ambiente, en la recuperación de áreas frágiles, y del Incora, para resolver la dotación de tierras de indígenas. Hay otro demandante que es el sector privado, siempre y cuando haya compromisos en proyectos integrales de ecoturismo o en la explotación adecuada de especies plantadas.

En el juego de la oferta y la demanda, ante decisiones de cierre de la frontera económica, se explotará la oferta de tierras y/o mejoras; el volumen de transacciones estará dado, en este caso, por la capacidad que se tenga a nivel institucional y de recursos, para solucionar esta situación conflictiva por el uso indebido del suelo.

Dentro de la frontera económica también hay áreas que corresponden a esta caracterización, como son aquellas tierras de propiedad privada que se requieren para la expansión de resguardos indígenas, el saneamiento de parques naturales, o el desarrollo de políticas extractivas, y las tierras de propiedad privada o de organismos públicos que los municipios demandan para su infraestructura vial y de servicios públicos.

Estas transacciones de tierras, así caracterizadas, se pueden denominar como *mercado terminal a nivel espacial* de tendencia monopsónica (baja competencia en la demanda, un comprador). Definido de otra manera, este mercado incluye áreas del país que deben llegar al receptor final con el menor número posible de operaciones de mercado y que se tornan intransferibles hacia el futuro, por cuanto salen del mercado general de tierras. A este mercado también se vinculan negociaciones del valor agregado (mejoras) que los tenedores de baldíos efectúan por fuera de la frontera establecida y que son igualmente terminales.

Es conveniente insistir en que este tipo de mercado también incluye las compraventas de tierra rural para la infraestructura vial, eléctrica y otros servicios públicos y que son terminales, por cuanto su objetivo es el montaje de servicios de carácter permanente. La transferencia de estas tierras hacia su demandante definitivo depende de la disponibilidad de capital para realizar las inversiones para la instalación o construcción de los servicios.

Los terrenos ubicados en áreas de riesgo sísmico, volcánico o climatológico, y los de explotación especializada (petróleo, sal, etcétera), hacen parte de un mercado *terminal transitorio*; son terminales por cuanto tienen un comprador ya establecido; los negocios que se realicen hacia compradores distintos son de carácter especulativo, si se tiene en cuenta que hay incertidumbre para su uso. Una vez que se corrijan las causas que definen estas tierras como parte de un mercado terminal transitorio (ya sea que se minimicen los riesgos o que culmine la explotación de recursos naturales no renovables), existe la posibilidad de recuperarlas para el mercado, como ocurre con aquellos inmuebles en comodato o embargados por decisión judicial que también hacen parte de un mercado transitorio, los cuales, una vez definida su situación, entran a otro tipo de mercado.

3.2 Mercados dinámicos al interior de la frontera agropecuaria

En el interior de la frontera económica en el sector rural se observan dos tipos de mercado de tierras en función del uso futuro del suelo y de su localización estratégica, que están asociados a la renta de la tierra.

1. El mercado extraagropecuario, cuyo dinamismo depende de la intervención de otros sectores de la economía; a este mercado pertenecen las negociaciones de tierras para ensanchamiento de los perímetros urbanos, los planes de vivienda rural, los proyectos turísticos rurales, la pequeña industria o las microempresas rurales.
2. El mercado para uso agropecuario, cuya movilidad depende de las fluctuaciones del sector. Este mercado tiende a replicar sus obstáculos en los demás mercados de factores productivos; también refleja los problemas propios de dichos mercados, ya sea de la mano de obra, el del crédito o de la infraestructura rural. Una desagregación de este tipo de mercado facilita su explicación con respecto a la oferta y la demanda; lo hay de modalidad lineal u horizontal como el que se presenta entre propietarios iguales, sean grandes, medianos o pequeños en función del tamaño de la propiedad; aunque el predio cambie de propietario, la estructura de la tenencia permanece. También lo hay de modalidad cruzada con modificaciones en la estructura de la propiedad en dos sentidos:

– *Concentrador*, cuando el comprador acumula una o varias propiedades circunvecinas medianas o pequeñas en una sola unidad, o un propietario grande amplía su fundo comprándole a sus vecinos medianos o pequeños. También hay otro escenario, cuando un propietario concentra predios en la misma región o en regiones diferentes, sin que la información disponible refleje este último caso.

– *Redistributivo o socializador* de la propiedad, cuando a través del mercado se venden grandes o medianos predios para conformar pequeñas explotaciones individuales o asociativas.

En la modalidad de “concentrador” se incluye el mercado de tierras con objetivos de dominio territorial (narcotráfico, autodefensas,

latifundio improductivo) que es inercial frente a la producción. En la modalidad de "redistributivo" interviene la reforma agraria colectiva, individual o mixta, así como los procesos distributivos por herencias familiares y fraccionamiento de sociedades, cooperativas o asociaciones de productores.

Para completar el cuadro de posibles transacciones, falta por integrar los fenómenos de compraventa o sanción a través de instrumentos jurídicos del Estado como la expropiación para reforma agraria o la reforma urbana, o la extinción del derecho del dominio por in explotación agropecuaria o por enriquecimiento ilícito. Estas tierras alimentan el mercado una vez sean adoptadas las decisiones finales a este respecto.

Finalmente, hay que contabilizar las superficies de tierra pendientes de ingresar al catastro por falta de la legalización del título de propiedad; al conciliar el cálculo de la frontera económica con el total del catastro (descontando los resguardos indígenas, el predio Putumayo y las áreas urbanas), resulta que aún está pendiente la construcción de la propiedad sobre 5.0 millones de hectáreas rurales vinculadas a la actividad económica; esta cantidad de tierras conforma entonces un *mercado potencial*.

4. La factibilidad del mercado en términos cuantitativos y su caracterización

Partiendo de la superficie de uso actual y potencial de los suelos, de 114 millones de hectáreas, se puede estimar que, de éstas, 52,2 millones de hectáreas pertenecen a la frontera económica y 61,6 millones de hectáreas están fuera de la frontera.

Las operaciones del mercado calculadas por fuera de la frontera pueden oscilar entre 3,4 y 5,7 millones de hectáreas; se estima que un mercado de esta magnitud, que representa menos del 10% de la superficie disponible, puede estabilizar dichas áreas. Para los proyectos de ecoturismo no se recomienda la transición de la propiedad hacia el Estado; basta con la suscripción de un contrato entre el Estado y la empresa privada por el tiempo de duración del proyecto.

Dentro de la Frontera Económica, se estima que 20 millones de hectáreas pueden transarse en alguno de los posibles mercados, pero su

velocidad depende de la situación macroeconómica y de la inversión estatal en programas como la Reforma Agraria. No obstante, en el cuadro 2 se presenta una evaluación de la magnitud posible de los mercados a un horizonte de 12 años, bajo un escenario de intervención máxima de la Reforma Agraria de acuerdo con la Ley 160 de 1994; tiene como fuentes de información los planes de dotación de tierra para indígenas, los cambios en la descomposición de la mediana propiedad entre 1984-1997, la disminución de la ruralidad para ampliación de cascos urbanos, la probabilidad real de extinción del dominio y la expropiación, tal como se indica en el cuadro 2.

5. Condiciones propicias para que haya mercado de tierras

Las dificultades para construir el mercado de tierras reflejan los problemas del bajo crecimiento y desarrollo del sector rural. El ambiente político y económico se irá ajustando a los requerimientos en la medida en que avancen los acuerdos de paz; la seguridad es una condición *sine qua non* para alcanzar el escenario adecuado. Mientras ello se logra, aunque se adopten otros cambios, siempre se estará tratando de alcanzar el punto de equilibrio, y las distorsiones serán directamente proporcionales al ambiente político y económico vigente. Con estas salvedades, se hará referencia a los ajustes viables y necesarios para dinamizar el mercado de tierras:

5.1 Organización espacial ágil

El Estado, aprovechando la coyuntura propicia que brinda el ordenamiento territorial previsto en la Ley 187/97, tiene que acelerar las definiciones incluidas en la estructura general y estructura micro de este artículo. Con este fin, conviene que trace los linderos en el uso potencial adecuado del suelo, lo cual equivale a contar con la regla de oro para desarrollar el mercado. El cierre de la frontera económica se puede señalar con la creación de las *zonas de reserva campesina* y de *desarrollo empresarial*, y con los cierres internos de los perímetros urbanos proyectados con las Zonas de Reserva Agropecuaria (normas de descentralización administrativa y fiscal). Esta política se ampliaría para la mayoría de los municipios.

Cuadro 2
ÁREAS DENTRO Y FUERA DE LA FRONTERA ECONÓMICA

I. Fuera de la frontera económica

1. Tierra en propiedad privada	Mercado terminal al Estado	1,0 - 1,5	Bosques colonizados; Parques naturales
2. Tierras sin propiedad, pero con mejoras plantadas	Mercado terminal al Estado	0,5 - 1,0	Liberación de bosques colonizados
3. Tierra baldía o de propiedad privada	Mercado terminal para indígenas	0,8 - 1,0	Bosques no colonizados
4. Tierra baldía o de propiedad privada	Mercado terminal para proyectos de ecoturismo	0,2 - 0,6	Bosque colonizado o plantado
5. Tierra baldía o de propiedad privada	Mercado terminal transitorio áreas extractivas	0,5 - 1,0	Bosque no colonizado o páramo
6. Tierra baldía	Mercado terminal - negritudes	0,4 - 0,6	Bosque colonizado
Subtotal		3,4 - 5,7	

II. En la frontera económica

1. Tierra en propiedad privada	Mercado terminal a indígenas	0,1 - 0,2	Pastos y malezas
2. Tierras en propiedad privada áreas extractivas y servicios públicos	Mercado terminal transitorio;	0,1 - 0,2	Pastos y malezas
3. Tierra en propiedad privada en áreas de riesgos	Mercado terminal transitorio	0,8 - 1,0	Agrícola y pastos
4. Tierra en propiedad privada	Mercado terminal, ensanchamiento, turismo, industria	0,5 - 0,8	Maleza y rastrojos
5. Tierra en propiedad privada	Mercado redistributivo Reforma Agraria	2,7 - 3,0	Bosques plantados
6. Tierra en propiedad privada	Mercado redistributivo por herencias, parcelaciones, división de sociedades	0,5 - 1,0	Agrícola; pecuario
7. Tierras en propiedad privada (cálculo a doce años)	Mercado concentrador	1,0 - 2,0	Pastos y bosques naturales
8. Tierra en propiedad privada (cálculo a doce años)	Mercado lineal u horizontal	4,0 - 5,0	Agrícola y pastos
9. Tierra en propiedad privada Expropiación	Mercado para redistribución	0,5 - 1,0	Agrícola, pecuario
10. Tierra con potencial de extinción	Mercado para redistribución	1,0 - 1,5	Agrícola, pecuario
11. Tierras en posesión (legalización de la propiedad)	Mercado potencial	4,0 - 5,0	Agrícola, pastos, bosques
Subtotal		15,2 - 20,7	

El señalamiento concreto de las zonas con riesgos climatológicos: sismos, inundaciones, volcanes; la delimitación de ciénagas y playones, así como las áreas potenciales extractivas se constituyen en otras decisiones urgentes para evitar que factores sorpresivos afecten el mercado. Estos accidentes están ampliamente diagnosticados en diferentes dependencias oficiales; lo que falta por precisar al respecto requiere de estudios muy sencillos de identificación y mensura, como es el caso de la delimitación de las ciénagas y playones a través del Incora; el radio de riesgo estimado por oficinas de prevención; los planes de Ecopetrol, el Ministerio de Minas y Energía, etc. Sobre una organización espacial como se sugiere, y además concertada, se estructurarían los Planes Municipales de Desarrollo, los cuales tendrían como soporte las cartas prediales respectivas.

Los organismos del medio ambiente tienen la competencia y responsabilidad de indicarle al país hasta dónde aprobarán estudios de susstracción de la reserva natural que contempla la Ley 2ª/59 para habilitar asentamientos campesinos, las áreas definitivas de parques naturales así como los parámetros para protección de ríos, mares y quebradas. Cada municipio definirá el avance territorial de sus perímetros urbanos y el mapa vial, hasta las vías de tercer nivel.

Finalmente, el Gobierno (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Incora), en cumplimiento de la Ley 160/94, puede agilizar los estudios socioeconómicos de dotación de tierras para las comunidades indígenas, partiendo del balance en el uso actual de los terrenos adjudicados, de su hábitat y de su vínculo a las economías de mercado, con el fin de indicarle al país el límite de crecimiento para los resguardos indígenas.

5.2 Disminución de la incertidumbre del mercado

Esta disminución de la incertidumbre del mercado se logra con el establecimiento de reglas de juego claras para la oferta y para la demanda. La matriz de origen y uso de la tierra rural, como resultado de la zonificación municipal, será pública en todos los niveles. En los linderos de cada sector donde cambia el uso potencial, o la modalidad del mercado, se recomienda el diseño de avisos, vallas u otro medio divulgativo

(mapas, carteleras públicas), que señalen los linderos precisos e identifiquen las características naturales; también se debe informar sobre inmuebles afectados por procesos de extinción, expropiación, embargos, riesgos u otros similares.

Es necesario unificar o cuando menos hacer consistentes los diversos canales institucionales que emiten información al mercado. Por ejemplo, hay divergencias entre las áreas catastradas con la división física real de las propiedades; las operaciones registradas en instrumentos públicos no coinciden con el catastro o con las de las notarías; el Incora y la Fiscalía, como fuentes primarias de información en las transacciones, están desconectados del catastro y del registro. Esta polarización en el trámite hace onerosas las transacciones y deja espacios a la especulación, ya que los negocios de tierra o las decisiones del Estado (extinción, expropiación o clarificación), o la concertación en el uso deberían inscribirse automáticamente en los registros y catastros. De no ser así, los engaños y los problemas jurídicos sobre la propiedad continuarán afectando el mercado.

Otra medida de transparencia es la relacionada con la planimetría que se utiliza para la identificación de los inmuebles rurales. Es urgente aplicar la metodología de planos catastrales con coordenadas universales para resolver las discrepancias por las modificaciones de linderos naturales (cambios en las cuencas de los ríos o quebradas, traslado de cercas, desaparición de mojones, desvíos viales). La superposición de áreas, por planos, linderos o medidas, crea conflictos que distorsionan la información y generan desconfianza en los agentes. Como estrategia se puede establecer que en cada operación del mercado se revisen y concilien las diferencias y que los interesados eleven a escritura pública para protocolizar el nuevo plano con la identificación actualizada de los inmuebles. En la actualidad los datos sobre la propiedad con base en el DANE, IGAC y los catastros se basan en criterios distintos y por tanto impiden la realización de comparaciones para la construcción de hipótesis coherentes; comúnmente, estas fuentes se excluyen del análisis en el diseño de la planeación del sector rural o se ajustan a criterio de los investigadores.

Aparte del atraso e inconsistencias de las bases de información, es preciso repasar otros ajustes que el catastro ha realizado en los datos sobre la estructura de la propiedad y que podrían ser discutibles:

- El catastro incluye las áreas destinadas a los resguardos indígenas (28 millones de hectáreas), el predio Putumayo (5 millones de hectáreas), y superficies de propiedad municipal, departamental y nacional (5,3 millones de hectáreas, aproximadamente); son en suma 38 millones de hectáreas que alteran los índices de concentración y de análisis de tenencia de la tierra.
- Contabiliza 1,3 millones de hectáreas, de 1,9 millones de propietarios, cuyo objetivo es la vivienda rural, pero que llevan a sobredimensionar el problema del minifundio en los estudios.
- En la estructura predial del país no se reflejan las propiedades en común y *pro indiviso*, ni las empresas colectivas o sociedades que descomponen la propiedad; este tipo de clasificación se desprecia por cuanto los terrenos continúan figurando en su tamaño original; no se les han modificado los niveles de concentración. Sería conveniente que esta estructura de la propiedad se definiera como propiedad *per cápita* por cada persona natural o jurídica propietaria.
- Hay doble contabilización en el catastro. Se detecta en los casos en que el área catastrada supera la superficie departamental; ello puede originarse en los procesos de extinción del dominio privado, que revierte a favor de la Nación en el momento de la sentencia pero que a través del tiempo vuelve a los particulares y de esta manera hay duplicidad en la base de datos. También se ocasionaría por los procesos de prescripción adquisitiva de los inmuebles, cuando el bien era propiedad privada antes del proceso jurídico.
- Para evaluar la tenencia de la tierra y sus grados de concentración se mide el tamaño con base en la unidad-hectáreas, sin definir este tamaño en función de la zona y de la potencialidad de la tierra. La solución es cambiar el parámetro de hectáreas por el de Unidad Agrícola Familiar. Esta variable agregada sintetiza la calidad de los suelos, su localización y productividad.
- La concentración hasta ahora se mide con el índice de Gini calculado con el tamaño de los predios, pero no hay evaluaciones con respecto a la concentración por propietarios, debido a que se realizan cruces de información del catastro interdepartamental. Un índice de concentración, basado en la cantidad de UAF que posee cada propietario a nivel nacional, indicaría de manera más real la magnitud de la concentración de la tierra.

- Se desestima la correlación superficie rural-catastro-registro. La construcción de la propiedad (por falta de titulación y de registro) está rezagada entre 4 y 5 millones de hectáreas dentro de la frontera económica, lo cual equivale a un 9% de ésta. En esta forma se impide el fortalecimiento fiscal de los municipios. La titulación faltante exige barridos sistemáticos y economías de escala en la gestión pública. Con este fin no sólo se debe intervenir según las necesidades de la demanda, sino además de acuerdo con las prioridades que se definan por los faltantes de catastro (Ley 160/94).
- La organización regional y subregional del registro y del catastro no guardan correspondencia mutua. Lo más recomendable, en este caso, es unificar institucionalmente estos dos tipos de trámites.
- Otro cuello de botella son las notarías, cuya jurisdicción para la protocolización de las transacciones es nacional. A pesar de que las notarías dan fe y reconocen formalmente todas las operaciones, no tienen ningún tipo de vínculos con el registro ni con el catastro. La solución es crear el canal de información directo de las notarías hacia los registros; en esta forma se disminuiría el tiempo requerido para registrar, una vez que la negociación se realiza en firme.

5.3 Remodelación de las bases legales y reglamentarias que referencian este mercado

Al igual que otros aspectos de la vida nacional, las regulaciones atinentes a la propiedad rural están dispersas; son contradictorias en su aplicación y en la cuantificación sobre la propiedad y uso de la tierra y se constituyen en factores desconocidos, o mejor, privilegiados de la información. El camino más indicado sería reunir y hacer coherente la normatividad vigente para dar señales precisas al mercado; de igual manera, todos los lineamientos al respecto deberían quedar en un estatuto de fácil comprensión; por ejemplo, se podría tener un compendio acerca de las reservas agropecuarias y de sus reglas de administración, el cual además incluiría las leyes y la normatividad sobre la descentralización, reservas campesinas y de desarrollo empresarial (Ley 160/94); reservas para resguardos indígenas; reservas ambientales (Ley 2/59); zonas pro-

tectoras; zonas de amortiguamiento; reservas petroleras y mineras y zonas circunvecinas a ríos, quebradas, ciénagas, playones, playas, servidumbres petroleras y gasíferas, entre otras. También sería necesario reunir las normas sobre extinción del derecho de dominio privado por inexploración de la tierra, cultivos ilícitos, deterioro del medio ambiente y enriquecimiento ilícito.

Es importante legislar sobre el inventario de tierras de propiedad del Estado en todos los niveles, nacional, descentralizado, departamental y municipal, incluido el sector financiero oficial. Así se pueden ordenar las tierras en función de su uso, a fin de permitir que el Estado reserve las tierras estrictamente necesarias para su gestión y que las demás se incorporen a la producción. De la misma forma, la legislación pertinente puede favorecer el trámite de extinción, expropiación, clarificación, titulación de baldíos, compras para reforma agraria o programas de vivienda; así el Estado cumpliría las funciones que le corresponden como regulador de la propiedad (con una mayor eficiencia en la solución de conflictos) y de fiscalizador respecto al uso de la tierra.

Un aspecto muy importante es la revisión de la legislación de subsidios al sector agropecuario. Se requiere que los subsidios correspondan a una política integral y flexible orientada a incentivar proyectos empresariales y no a factores productivos aislados, de tal manera que sea posible construir los precios de la tierra a la par que se remuneran los demás factores productivos. El mandato establecido por ley (que ordena el subsidio de un factor productivo como la tierra) tiene efectos especulativos automáticos, impulsa los precios a niveles superiores a los que indicaría la renta efectiva percibida por el uso de la misma tierra o del factor a subsidiar y crea presiones adicionales sobre la demanda aparente.

5.4 Diseño de nuevos incentivos para mejorar la base del mercado y la tarifa del impuesto predial

El enfoque de tributación de la tierra rural en cabeza de las administraciones municipales puede ser más progresivo; hasta ahora la política en este sentido es pasiva; además, falta investigación al respecto. En algunos casos, se tributa con base en el tamaño de las fincas, independientemente de la zona, de la infraestructura y del uso estratégico señalado en

el ordenamiento territorial; en otros casos, la tributación se fundamenta en el avalúo catastral, con los problemas implícitos en esta variable.

5.4.1 Ajustes en la base de tributación de las tierras rurales

Gradualmente se puede avanzar hacia construir la base tributaria por zonas, con incentivos directamente proporcionales al uso óptimo previsto en los planes municipales para tales zonas. Para cada zona, las tarifas impositivas se graduarían de acuerdo con el tamaño de las fincas medido en UAF según concertación local. En las zonas con aptitud agropecuaria la tarifa impositiva se incrementaría según el tamaño; en las zonas de protección ecológica y de reservas las tarifas deben ser las mismas, independiente del tamaño.

Para las áreas turísticas, de uso industrial, o de explotación no agropecuaria en el sector rural, la tarifa es progresiva en función del tamaño, pero no medido por UAF sino por hectáreas o metros cuadrados, similar a la política urbana. Las áreas de riesgo natural tributarían un porcentaje del impuesto en zonas aptas para el desarrollo agropecuario. Las zonas de reserva forestal adecuadamente conservadas tendrían la tarifa más baja del impuesto predial.

Los costos de transferencia y, en general, la inequitativa política tributaria, profundizan la brecha existente entre avalúos comerciales y el costo fiscal de los terrenos. La solución es que una vez zonificado el uso del suelo se construyan, con base en la estratificación municipal aprobada por el DNP y el tamaño de los inmuebles, fórmulas más universales y equitativas para la tributación. Los cambios en las bases del tributo pueden tomar como punto de partida el tamaño de la propiedad, clasificado en términos de la UAF concertada y aprobada por los CMDR en cada zona apta para la producción agropecuaria; los límites de la UAF se definirían de acuerdo con la productividad promedio del suelo y oscilarían entre 3 hectáreas como mínimo y 40 hectáreas como máximo; planificar menos de 3 hectáreas significaría un incentivo al minifundio, y más de 40 hectáreas indicaría que la tierra está mal clasificada dentro del mapa de suelos productivos.

La siguiente es la calificación técnica que se sugiere para la pequeña, mediana y grande propiedad, teniendo en cuenta las propuestas de este

artículo; aunque todavía hay una gran subjetividad al respecto, cuando se depure la rentabilidad de la tenencia de la tierra, excluyendo las áreas de reserva forestal o protección, los resguardos, etc., quizá los predios productivos de mayor extensión se ubiquen en un tamaño máximo de 1.000 ha.

Pequeña propiedad hasta	3 UAF
Mediana propiedad	más de 3 hasta 10 UAF
Grande propiedad	mayor de 10 UAF

El ejercicio de ajuste, para llegar a esta clasificación, requiere del cálculo del avalúo mínimo por una hectárea en el país, es decir, el estimado del valor intrínseco de la tierra productiva localizada en una zona apta marginal; este concepto sería el *avalúo mínimo fiscal* (AMF). Con el AMF ponderado por la extensión tributarían los propietarios de las zonas forestales o de reserva y todos los propietarios de tierra localizados fuera de la frontera económica. De igual forma, para buscar la línea de equidad en la tributación predial, el esquema se completaría con el *avalúo fiscal por UAF* (AFU), igual para todos los sectores con aptitud agroecológica, sin interesar la superficie necesaria para satisfacer los requisitos de la Unidad Agrícola Familiar en términos de ingresos (tres salarios mínimos mensuales); todos los propietarios en el país tributarían de manera equivalente por cada UAF que posean, o en proporción a ésta, como ocurriría con aquellos que pueden tener menos de una UAF en las zonas minifundistas.

Las áreas cuyo uso es extrarrural tributarían según el método urbano para vivienda y servicios o el método del sector industrial para las áreas dedicadas a este uso. Los cambios en las tarifas del tributo tendrían estricta relación con las bases que a continuación se describen en orden ascendente:

- a. Zonas forestales o de protección en frontera económica o Mercados Terminales Espaciales de fuera de la frontera: estas zonas tendrían la menor tarifa (1 por mil del AMF x el número de hectáreas y metros cuadrados).
- b. Zonas agroecológicas útiles: la tarifa sería del 3 por mil sobre el AFU hasta el tamaño de una UAF, o proporcional para superficies inferiores.
- c. Zonas agroecológicas útiles, que superen la UAF hasta 3 UAF: la tarifa sería del 3 por mil, más el 1 por mil por cada estrato adicio-

- nal en que el predio sea clasificado por el municipio; ejemplo: en estrato 1, la tarifa total sería de $3 + 1 = 4$ por mil.
- d. Zonas agroecológicas útiles que superen las 3 UAF hasta las 10 UAF: la tarifa sería igual a la anterior, pero se adicionaría en el 1,5 por mil por cada estrato ascendente de clasificación. Ejemplo: en el estrato 1, el $3 + 1,5 = 4,5$ por mil. En el estrato 2, la tarifa sería de $3 + 3 = 6$ por mil.
- e. Zonas agroecológicas útiles que superen las 10 UAF: la tarifa sería igual al caso (c), o sea, el 3 por mil, más 2 por mil por cada estrato del municipio; por ejemplo, en el estrato 6, la tarifa sería de el $3 + 2(6) = 15$ por mil.

A cada predio se le aplicaría esta metodología en distintas proporciones, como se ha explicado, de acuerdo con el tamaño total del predio y con el estrato al que pertenezca.

Otros incentivos tienen relación con el efecto devolutivo que esperan los contribuyentes en servicios u obras comunitarias para la zona. Es posible concertar a través de los planes municipales las inversiones en directa proporción al aporte programado o lo recaudado en la zona. El autoavalúo es importante para corregir las bases catastrales en lo concerniente al valor agregado a los predios a través de mejoras (entendidas éstas como todas las modificaciones que tenga el suelo atribuibles al trabajo humano); de las inversiones tangibles realizadas en el predio; en la primera fase, se podría exonerar a los propietarios del impuesto causado por estos conceptos para permitir la mejor construcción de la base catastral del municipio.

La base catastral debería crecer anualmente al mismo ritmo del Índice de Precios al Productor (IPP); en esta forma habría consistencia con la función productiva y económica que se atribuye a las tierras rurales.

5.4.2 Los registros y los gastos notariales

Aparte de legislar sobre los plazos máximos que se otorgarían para formalizar las transacciones, es urgente avanzar sobre otros regímenes de incentivos. Hay que introducir fórmulas progresivas que exhorten a los contratantes a manifestar la verdad de sus negociaciones; se puede

trabajar con las notarías para que éstas emitan señales orientadoras, como obligar que las promesas de venta, actas de concertación y/o acuerdos de negociación se autentiquen en la misma notaría por un precio estándar; también se puede acordar el registro de documentos de confianza entre particulares para aclarar o dejar sin validez los términos de las negociaciones originales.

Los costos notariales deberían tasarse con una curva de costos marginales decrecientes en función de los precios de negociación acordados; en esta forma ascenderían hasta el avalúo catastral, pero lo que exceda de este avalúo, hasta el precio de negociación, se tasaría con una tarifa más económica. Así, aunque el recaudo aumente poco, es probable que el monto de los recaudos supere al que se obtendría si se baja el precio del predio a un nivel ficticio, muy cercano del avalúo catastral. Este procedimiento sería igualmente válido para los costos de registros de instrumentos públicos.

Es preciso modificar el procedimiento, o mejor, las jurisdicciones notariales y de registro, para acercar geográficamente los predios, la oficina de registro y la notaría donde se protocolicen las negociaciones. Así, se disminuirían los costos de transacción y se evitarían situaciones dolosas que generan inseguridad a los mercados.

5.4.3 Ganancia ocasional

Éste es un impuesto ineficiente, regresivo y distorsionante de los precios de mercado. Parte de la comparación entre precios comerciales acordados, con el avalúo catastral, cuando en realidad tienen una estructura diferente.

El avalúo catastral es una referencia al valor intrínseco de la tierra, ya que corresponde a estudios zonales de precios promedio de la tierra, hasta donde son técnicamente comparables los predios, sin tener en cuenta la infraestructura predial y todos los aspectos que agregan valor a nivel micro, como el agua, factor trascendental en la valoración de la tierra rural; vías internas; casas; cercas, etc., llamados todos ellos como bienes por adhesión a la tierra, y que, en cambio, sí están contenidos en los precios comerciales.

Los negocios efectuados en el mercado terminal espacial, terminal transitorio, intermedio o redistributivo, por ser transacciones dirigidas a lograr que la tierra se incorpore a la actividad, de acuerdo con su uso potencial y de conveniencia social deberían tener costos de transferencia mínimos.

Adicionalmente, el precio comercial de las tierras incluye los inventarios agrícolas, pecuarios, maquinaria, herramientas y otros que constituyen el capítulo de activos de una finca en funcionamiento al momento de su negociación; como el acuerdo es integral, la promesa y escritura se hacen por el precio global. En este caso, la política tributaria castiga al propietario inversionista y al productor dinámico, al cobrarle el 30% de inversiones ejecutados con su esfuerzo (inventarios, máquinas, otros). Si se toma el prototipo nacional de negocios agropecuarios (sin agroindustria), la composición del precio comercial de la tierra es:

	%	
Valor intrínseco de la tierra	45	Avalúo catastral
Agregado de mejoras (agua, vías, cercas)*	20	No denuncia o es muy bajo
Inventarios y máquinas	35	No se debe denunciar
Total	100	Precio comercial

* Son bienes que se adhieren a los terrenos que no se incluyen en el avalúo catastral.

Es evidente el castigo al empuje empresarial. Si el vendedor actuara con ética tributaria perdería el 30% del 55% correspondiente a mejoras e inventarios, es decir, el 16,5% del precio comercial; como esto es improbable que suceda, las partes contratantes prefieren subvaluar el negocio. Por su parte, el comprador tampoco está interesado en hacer explícita la negociación a precio comercial, por cuanto los inventarios podrían ser de corto plazo, no susceptibles de valorización. Si a ello agregara los gastos de registro y notaría, los costos de transacción podrían ser onerosos, al punto de inducir al comprador a abandonar el negocio.

La solución, en este caso, consiste en estimular la denuncia al fisco de las mejoras; hay que crear en el catastro la logística referida a mejoras e inversiones fijas en el sector, y cuando se realicen los negocios, el avalúo y el precio deben aparecer claramente desagregados para registrar solo el negocio de la tierra sin mejoras, inventarios y los demás bienes por adhesión.

5.4.4 Retención en la fuente

Los negocios efectuados dentro de mercados terminales, y en los mercados dinámicos, son de alto impacto social y económico; ayudan a resolver problemas estructurales que demandan, por otros canales, importantes inversiones oficiales. Todas estas razones justifican la exoneración del impuesto de retención en la fuente a las negociaciones realizadas en este tipo de mercados.

6. La sostenibilidad del mercado de tierras

Para adecuar los catastros, registros y notarías hacia la organización más fluida y transparente del sistema de información, no basta con expedir decretos o resoluciones impositivas; el reto es construir principios éticos y transparentes; hay que construir la confianza entre todos, de tal manera que sean viables todas las alternativas de negocios e inversiones en el campo colombiano. Estos propósitos obligan al análisis de la educación; de la división del trabajo a nivel profesional, tecnológico y especializado, así como del sistema que con el concurso del Estado soporta, con estrategias precisas, el cambio cultural de los agentes participantes.

6.1 La formación del hombre, de la familia y del empresario rural

Los contenidos de la educación básica y la creación de escuelas rurales deben responder a la realidad del campo, al ordenamiento territorial, al uso eficiente y óptimo de la tierra y de sus recursos naturales. En el campo no se garantiza el relevo generacional de otros sectores; la juventud crece desinformada y poco o nada comprometida; la gerencia del campo está cansada y no se vislumbra su reemplazo mediante el relevo generacional.

6.2 La división profesional y técnica del trabajo es obsoleta

El centralismo de las facultades universitarias inhibe el desarrollo integral del sector; el trabajo interdisciplinario es costoso y ambivalente,

obedece más a consensos artificiales que a líneas coherentes de progreso. Es urgente amplificar importantes políticas y decisiones del sector rural. En esta forma, los profesionales del sector rural darían el viraje para llenar los vacíos del desarrollo. Es necesario que se promocionen en las facultades agropecuarias existentes tres aspectos educativos básicos: la sociología urbano-rural; la arquitectura rural con profesionales capacitados en el diseño, ordenamiento y planeación rural y la administración económica rural. Con estas bases analíticas el sector podría contar con profesionales integrales. Los tecnólogos complementarían sus habilidades con el estudio de suelos, técnicas para obtener una mayor eficiencia a nivel agrícola y pecuario; manejo del medio ambiente y la tecnología de alimentos. Los postgrados aportarían un mayor conocimiento en recursos hídricos, encadenamientos agroindustriales y el posicionamiento internacional del sector.

Esta organización del trabajo que se sugiere puede despertar controversias, como es lógico, pero no es posible continuar con el explosivo divorcio que hay entre lo rural y lo urbano, cimentado en conceptos irreconciliables que llegan al extremo de fraccionar la organización empresarial de los productores.

6.3 La movilidad del mercado de tierras

Este aspecto ha sido debatido ampliamente en el seno de la Unidad de Apoyo a la Reforma Agraria del IICA; se aboga por un Estado facilitador de procesos que podría estimular y regular los desarrollos del mercado de tierras. El Estado tiene los instrumentos para promocionar la movilidad de este factor productivo, mediante:

- El diseño de líneas de crédito a largo plazo con redescuento para la adquisición de tierras rurales, con subsidios oficiales o sin ellos. El crédito amplía la concurrencia de compradores que permanecen pasivos por falta de recursos propios de corto plazo.
- El empleo de la Bolsa Nacional Agropecuaria para organizar ruedas de negocios o subastas de compraventa de tierras, pero asociados con sistemas de financiación diseñados con entidades financieras del sector agropecuario.

- La construcción, con el concurso de la Bolsa Nacional Agropecuaria, del inventario de tierras en arrendamiento y de sus precios de venta, para consolidar un sistema de información confiable del mercado.
- El levantamiento, hasta donde sea posible, de los gravámenes a los contratos de arrendamiento para estimular la movilidad por esta vía en el uso de las tierras rurales. Se podrían reglamentar sistemas de *leasing* con tierra rural, los cuales serían concertados a través de la Bolsa Nacional Agropecuaria.
- La apertura de opciones de negocios entre los propietarios de tierras y el Estado para recibir pagos en especie por impuestos de valorización, renta, IVA, etcétera. Estas tierras, así negociadas, se venderían a través del mercado redistributivo (reforma agraria o reforma urbana).
- Recepción de tierras en dación de pago a través de la banca estatal (Caja Agraria, BCH, Uconal, Granahorrar, etc.), para agilizar arreglos de cartera morosa; simultáneamente se evitarían los largos y costosos trámites jurídicos.
- La agilización de los procesos de extinción del derecho de dominio por inexploración o enriquecimiento ilícito, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos, expropiación y otros, con el fin de enviar señales claras a los propietarios sobre sus opciones de entrar al mercado de tierras.
- La unificación de conceptos referentes al ordenamiento territorial y al registro de instrumentos públicos y la cohesión de los catastros con los registros, lo cual implica la fusión de oficinas o por lo menos la creación de unidades de servicios donde operen ambas oficinas, de catastro y de registro; también significa el acercamiento de las notarías mediante despachos satélites que éstas colocarían en las oficinas de catastro y registro.
- La creación de brigadas o comisiones de evaluación y seguimiento por muestreo del mercado de tierras para verificar el funcionamiento sincronizado del sistema.
- La colocación en el mercado de una parte del inventario de tierras pertenecientes al Estado que no se requieran por éste, para su normal funcionamiento.
- La modernización de los incentivos al sector rural, mediante un sistema de apoyo al desarrollo de negocios competitivos que no

demande, sin embargo, la definición de subsidios a factores productivos a través de leyes o de reglamentos. Por ejemplo, el subsidio directo a la tierra, al agua, o en algunos casos al crédito, generan especulación automática, y detrás de estas decisiones surgen nichos de corrupción para desviar las inversiones oficiales. Con un sistema de apoyo a las negociaciones, la demanda identificaría, de acuerdo con las condiciones sociales y económicas de cada región, el factor productivo crítico, objeto de fomento. Los incentivos entonces se utilizarían con este propósito, con base en proyectos concertados, con lo cual se disminuiría el espacio para los agentes extraños y para la especulación.

- Con el propósito de buscar y apalancar recursos de capital desde el sector financiero hacia el sector rural, con el concurso de entidades diferentes a la Caja Agraria, se recomienda: concertar convenios de reciprocidad con entidades financieras, empleando para tal fin depósitos propios del Estado, el PAC de subsidios en efectivo y los subsidios de cooperativas. El sector cooperativo puede ser la opción propicia.
- Como incentivo para el pago de predios negociados en los programas de reforma agraria se propone que se eleve la rentabilidad de los bonos agrarios, Ley 160 de 1994, al 100% del IPC y que se haga atractivo el sistema de pago de impuestos e inversión en privatización con los bonos agrarios. La ampliación del mercado secundario de bonos, involucrando a la Caja Agraria para que redescuente y reciba bonos como parte de pago de deudas vencidas, se señala también como una opción alternativa de pago.
- Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad económica de los proyectos empresariales generados en el mercado de tierras, se recomienda la promoción de alianzas, vía contratos o convenios, con los sectores agroindustriales, empresas de exportación y fundaciones de apoyo a la microempresa que redescuentan ante el IFI. Para el efecto se pueden emplear incentivos de tipo tributario o financiero (la tasa y margen de redescuento) para los sectores de transformación y comercialización interesados en negocios de reforma agraria.
- Para promover la integralidad del mercado de tierras, se precisa la convergencia de los diferentes instrumentos de política coinciden-

tes con reforma agraria, tales como el ICR, el CIF, el Fondo Empezar, el Plan de Modernización y Generación de Empleo, etcétera. El DNP y el Magdr concertarían los recursos respectivos con las entidades correspondientes.

6.4 La construcción de los precios de mercado

La aproximación a una franja de precios de la tierra involucra las modalidades de mercado de tierras, la dinámica de transacciones, el entorno socioeconómico, el uso planificado de los suelos y el grado de conflicto social. Los precios de la tierra gravitan alrededor de criterios diversos, que a continuación se mencionan.

- En el mercado terminal espacial que está localizado fuera de la frontera económica, y que incluye reservas forestales y protectoras, el precio de la tierra no tiene la referencia de la renta, sino que tiende a acercarse al avalúo catastral vigente, más el precio adicional que podría alcanzar por las mejoras externas o internas que tengan los terrenos.
- En el mercado espacial terminal o transitorio dentro de la frontera económica, el precio puede ser aproximado al AFU de la zona más homogénea dentro del municipio, una vez se obtenga una media ponderada del valor por hectárea de acuerdo con la extensión de los terrenos considerados.
- En el mercado para redistribución, cuando las tierras están bajo procesos de extinción del derecho del dominio, el precio tiende a cero o es cero; pero cuando es por expropiación el precio se fija en los estrados judiciales y es exageradamente alto. En este caso, la sanción, que es la expropiación, se convierte en un premio, por cuanto se le paga al propietario que se negó a la concertación un monto superior al precio comercial que habría alcanzado la tierra en el mismo lapso de tiempo en que permanece en proceso, dado que se indemniza por el lucro cesante y daño emergente liquidado según los ingresos óptimos de la finca, que la hacen impagable para las familias campesinas beneficiarias de tales tierras (deben asumir el 30% de la indemnización). Así, es conveniente investigar con el Incora qué ha pasado con estos litigios de expropiación

y el estado de la cartera de los predios adjudicados; es altamente dudoso el alcance real, tal como está vigente, de este instrumento jurídico de adquisición de tierras para reforma agraria.

- En el mercado horizontal de tierras que se realiza entre grandes, entre medianos o entre pequeños, no hay diferencias profundas entre los precios de la oferta con respecto a los precios de la demanda, dado que en las negociaciones participan agentes compradores y vendedores con similar poder de negociación. Adicionalmente en este tipo de mercados, los costos de oportunidad en el consumo de los factores productivos se mueven con similar tendencia.

La construcción del precio de la tierra rural debe entenderse como un proceso de aproximaciones sucesivas y no como el resultado del criterio de evaluadores aislados. Su sistematización requiere, para comenzar, de la construcción de franjas de precios que respondan a los análisis técnicos que se hagan en las diferentes zonas aptas agroecológicamente y que caractericen municipalmente el precio intrínseco de la tierra, de acuerdo con los tipos de suelos, con la cercanía a los centros de distribución, con los niveles tecnológicos establecidos y con el potencial productivo; se requiere restar del precio de la tierra la valorización adicional por concepto de externalidades.

Con la franja de precios (máximo-mínimo) del valor intrínseco de la tierra así construida, el ejercicio teórico se aborda para el valor agregado de las mejoras; es necesario enfatizar en la definición del valor adicional de la tierra obtenido por el establecimiento de infraestructura de aguas (pozos, reservorios, canales), cercas, pastos, vías internas, hasta lograr el consenso de fincas-tipo zonales con estimaciones de precios intrínsecos para distintos tamaños y el cálculo de las mejoras, de acuerdo con las líneas productivas.

La recomendación es construir franjas de precios máximos zonales para fincas tipo. Estas franjas de precios servirían para orientar el mercado, pero a la vez dejarían en libertad a compradores y a vendedores para definir un precio de negociación, de acuerdo con las diferencias que puedan existir entre los predios a negociar con respecto a la finca tipo.

No obstante estas orientaciones zonales, las técnicas de cuantificación de precios de la tierra deben avanzar hacia metodologías específi-

cas, una vez se tenga definido el inmueble en negociación, sobre todo para los casos de mercados redistributivos o concentradores, donde los contratantes no tienen similar capacidad de negociación. Lo más conveniente es innovar en formulaciones transparentes para la demanda y la oferta, con base en la remuneración de todos los factores productivos que intervienen en la producción agropecuaria.

La tierra es una variable dependiente de todos los demás factores remunerados, de acuerdo con la racionalidad económica tanto del comprador como del vendedor. En otros términos, partiendo del mismo proyecto productivo viable, patrones de costos y precios concertados para la zona y la TIR esperada, se simula la proyección financiera y económica al horizonte del crédito (12 a 15 años), comparativa así:

Cuadro 3
FACTORES PARA LA PROYECCIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

Vendedor		
A. Egresos	Precio "X"	Precio "Y"
Tierra	Tasa renta local (X x% local)	Crédito DTF + 2 (pequeño productor) (YX%)
Adecuaciones	Crédito DTF + 10 (productor grande) (mano de obra, materiales)	Mano de obra propia, subsidios de materiasles y jornales
Capital de trabajo	Crédito DTF + 10 (insumos) (mano de obra propia)	Crédito DTF + 2 (mano de obra más insumos)
Gestión empresarial	Gerencia propia Tasa (16% de X)	Crédito DTF + 2 (gestión) impuesto predial 5% de Y
B. Ingresos		
Precios de venta	Precios XQ	Precios XQ

Al proyectar este negocio a 12 años y cuando en los dos casos, tanto para vendedor como para comprador, se obtenga igual TIR (financiera y económica preestablecidas), en ese punto identificamos el precio real de mercado, obtenido de las condiciones específicas que surgen de un terreno con potencial agropecuario. Este punto corresponde a la mejor alternativa de producción, con tasas de retorno económico y financiero preestablecidas.

Es posible que el precio "X" del vendedor sea inferior al precio "Y" del comprador, debido a las ventajas que surgen como resultado de la política agropecuaria en apoyos, incentivos y subsidios. Si el comprador paga más que el precio "X" de la tierra, está haciendo una transferencia directa al vendedor en la suma que supere "X", probablemente en un mercado redistributivo. Si negocia por menos del precio "X", el comprador obtiene una ganancia real. En el mercado concentrador varía la situación, el pequeño propietario debe pedir por su tierra "Y"; si rebaja, bajo las condiciones de esta simulación, está perdiendo a favor del comprador.

7. Experiencias prácticas

La experiencia adelantada en cinco municipios piloto de reforma agraria, donde se analizó paso por paso la actividad de los agentes del mercado y las distorsiones en el mercado de tierras, muestra los siguientes aspectos:

- La asignación de predios o el apoyo a la negociación voluntaria de tierras en zonas aledañas a áreas indígenas distorsiona la Política de Mercado de Tierras (PMT). El Estado otorga un subsidio del 70% para compra de tierras en esas zonas, pero como los indígenas tienen pretensiones de extender las áreas de resguardo, obligan al Estado a renegociar los predios que antes se habían transado voluntariamente por intervención directa. Con ello el Estado otorga un subsidio del 70% para luego comprar las mismas tierras en mejores condiciones de venta para los propietarios; en esta forma el beneficiario termina doblemente premiado.
- Entre 1995 y 1997, se ofrecieron en venta todos los predios que se habían inscrito para los programas de reforma agraria en años anteriores y que estaban haciendo cola en las oficinas públicas; lo que significa que en esos años no operó en realidad el mercado hacia la canalización de nuevas ofertas de tierras.
- Hay campesinos que han recibido tierra y la han arrendado, convirtiéndose en rentistas; el Estado, por su parte, no ha aplicado sanción alguna. En muchos proyectos de la Costa y otros departamentos se está planteando el alquiler de pastos para poder obtener

ingresos en los primeros años y así poder pagar el 30% del crédito de compra de tierras. Ello podría permitirse si obedece a una programación para los primeros años del programa, pero no como un ingreso permanente.

- En la calificación de los beneficiarios se castiga el hecho de poseer más activos y/o ahorros, con lo cual se estaría dejando por fuera a los más capacitados para realizar los proyectos y a los que disponen de algunos recursos que pueden aportar para iniciar el negocio con algún capital y con un menor nivel de endeudamiento. En realidad, aunque se pretenda lo contrario, el proceso de PMT siempre será selectivo. Lo que se plantea a los CMDR es que hagan programas alternativos para los demandantes más pobres que no tienen cómo endeudarse; no todos pueden aspirar a ser propietarios de tierras. Podrían articularse a programas como el PGE o como asalariados en microempresas, etcétera.
- Baldíos de reciente asignación también se están ofreciendo en el PMT. El Estado deberá exigir a esos propietarios que cumplan las obligaciones que tienen pendientes. Si se habilitan esos predios para el PMT, el Estado estaría privilegiando a alguien que, primero, recibió gratis la tierra y, luego, se beneficia con el 70% otorgado por el Estado para negociar tierras. La sociedad estaría permitiendo un traslado de ingresos a alguien que ya fue beneficiado y no cumplió con los compromisos adquiridos de explotar el predio. Es necesario tener en cuenta que antes de la Ley 160/94, se adjudicaban predios baldíos de hasta de 3.000 ha.
- En la Costa Atlántica hay casos de campesinos que están en terrenos baldíos y que esperan que el Estado se los asigne; pero además, se presentan también como beneficiarios del PMT. En esta forma le apuestan a dos opciones para beneficiarse con los programas, aunque preferirían la titulación de baldíos. El Estado no tiene información local para poder controlar este doble beneficio y para depurar la demanda.
- En el caso de ciénagas y playones, los terratenientes avanzan apropiándose de tierras, mientras los campesinos se ubican allí como poseedores, por lo cual hay permanentes conflictos. Se requiere deslindar la propiedad para tener claro cuáles de esas áreas pueden entrar o no al MT. Estas tierras (baldíos) compiten con el MT.

- Hay distorsiones serias en la demanda por el proceso de inscripción de beneficiarios. El Estado califica los formularios de inscripción de una manera poco rigurosa y no hace muestreos o chequeos de la información suministrada; por ello en los registros se involucra a mucha gente que no reúne los requisitos, pero que presiona artificialmente sobre la demanda.
- Hay propietarios de predios que manipulan la demanda; señalan a los usuarios a quienes debe entregarse el predio (generalmente los que han sido sus trabajadores); por tal condición, estos beneficiarios no tienen poder para negociar el precio, el cual es impuesto por el propietario con consentimiento de funcionarios públicos y sin tener en cuenta el proyecto productivo. Los mismos beneficiarios presionan para que el predio se les asigne y apoyan el precio fijado por el propietario. En Sucre un propietario dijo que vendía su predio si se lo asignaban a los hijos y familiares.
- En otros casos, hay propietarios de un municipio que ofrecen el predio en venta, pero quieren que los beneficiarios sean de otro municipio (caso de San Benito donde se quiere que los beneficiarios sean del municipio de Betulia).
- Hay proyectos productivos que se concertan con funcionarios de la Caja Agraria a nivel local y/o regional; pero después llegan a las oficinas de Bogotá y allí cambian los criterios de evaluación del proyecto y se rechazan o devuelven (problemas de coordinación y manejo de patrones rígidos de costos en Bogotá que no consideran las situaciones locales).
- Hay casos de propietarios que se quedan hasta dos años administrando la finca porque, según ellos, los campesinos no saben. Pero después, ¿quién los saca y les quita su influencia sobre los beneficiarios?
- Puede haber predios de parceleros del Incora que están entrando al mercado. Ello porque en la Junta Directiva de esta entidad se realizan solicitudes para vender parcelas a las cuales no se les hace un análisis técnico. Ello indica que el Estado ha asignado predios y después permite que se vendan y se acceda a subsidios, sin que el propietario haya cumplido con los compromisos adquiridos.
- Una distorsión que se notó a fines de 1996, en el afán de cumplir con las metas presupuestadas, fue la contabilización en la ejecu-

ción de predios que solo quedaron comprometidos mediante actas, para entrega posterior de subsidios y de crédito de la Caja Agraria. Esto distorsiona la visión macro de la dinámica del mercado de tierras.

- Los precios de la tierra aumentaron apreciablemente en 1996-1997, en comparación con años anteriores. Ello obedece, en unos casos, a que el propietario condona a los compradores el 30% del precio final porque ha logrado un precio bueno; en este caso, lo que sucede es que el subsidio del 70% se fija sobre un precio muy alto, de tal manera que esta proporción equivale realmente al precio; en realidad, el propietario no ha disminuido el precio de venta.
- Otra razón frecuente del aumento de los precios de la tierra es que éstos se fijan de acuerdo con todos los ingresos previstos en el proyecto productivo, así estos solo sean proyecciones hacia el futuro. Este procedimiento conduce a un precio irreal, porque las rentas futuras del predio son simplemente una posibilidad. Lo indicado es fijar el precio, de acuerdo con los ingresos que el predio genera en las condiciones que prevalecen en el momento de la venta.
- Otras veces el precio se fija de manera arbitraria por los funcionarios públicos; y como los campesinos creen que solo les cuesta el 30% del valor, no se preocupan mucho por negociar el precio; esto sucede cuando no tienen un proyecto productivo bien elaborado.
- La falta de una fluida y clara información a los oferentes y demandantes introduce muchas distorsiones en el MT; genera engaños, se presta a corrupción de funcionarios y líderes de las organizaciones; permite que alcaldes y funcionarios manipulen la demanda; etcétera.
- Hay dosificación selectiva de la oferta de tierras con miras a influir sobre los precios de mercado. En esta forma, se ofrecen primero los predios de suelos malos y ubicados marginalmente con el fin de influir en la definición de un precio mínimo del mercado; después se ofrecen las mejores tierras con el fin de lograr precios altos. En general, los avalúos rurales y los precios esperados a partir de los agentes que actúan como intermediarios en el mercado superan en gran medida las posibilidades de pago, a partir del negocio agropecuario más rentable en las zonas.

- **Los propietarios de tierra rural son una generación cansada, temerosa, dependiente, con incapacidad física y con tierras que han entrado en un proceso de agotamiento natural. Estos propietarios no han propiciado la vinculación de la familia, ni el relevo generacional en el campo; a la niñez se le vincula bajo relaciones feudales de producción.**
- **El sector rural es una despensa hipotecaria para inversiones en otros sectores económicos. Los propietarios buscan sobreavalúos en sus tierras a fin de alcanzar la máxima hipoteca y, en algunos casos, en “venta anticipada”. En los casos conocidos, no se observó ninguna reinversión en el predio con los créditos obtenidos mediante hipotecas.**

DEL MERCADO DE TIERRAS AL MERCADO DE REFORMA AGRARIA²⁵

Frank Höllinger

Introducción

Tradicionalmente, se ha entendido por “reforma agraria” la intervención del Estado para modificar la estructura agraria, con el objeto de darle un mejor uso a la tierra y lograr su distribución más equitativa. Dado que la concentración de la tierra implica también una cierta estructura social –la hacienda ganadera o la agricultura capitalista a gran escala–, la reforma agraria siempre ha sido un proceso conflictivo, porque implica la redistribución de la renta de la tierra y un cambio en las estructuras de poder político relacionados con ella.

Por eso, hasta finales de los ochenta los analistas de la reforma agraria pusieron mucho énfasis en los factores de la economía política: se analizaban las correlaciones de fuerza internas y externas así como las alianzas o conflictos entre clases o grupos poderosos que fomentaban o bloqueaban el desempeño de la reforma agraria, en un cierto contexto histórico. Aunque también se enfatizó en los aspectos socioculturales y técnicos de los procesos a nivel micro (como la transformación de po-

²⁵ El presente artículo resume los resultados, que el autor pudo obtener durante una pasantía en el CEGA como investigador auxiliar entre octubre de 1997 y marzo 1998. Estos resultados servirán como base para el trabajo de tesis en economía agraria en la Universidad Humboldt de Berlín, Alemania. El autor está muy agradecido con el CEGA por el apoyo que le permitió conocer más de cerca el nuevo enfoque de Reforma Agraria a través del mercado (RAM) y los conflictos, que generó su implementación en Colombia.

También quiere manifestar sus agradecimientos por la colaboración y el tiempo que le prestaron funcionarios de diferentes entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria (SNRA), representantes de organizaciones campesinas a nivel nacional, departamental y municipal y los coordinadores del Proyecto Piloto. Sin su apoyo no hubiera sido posible realizar este trabajo. Sobre todo, cabe subrayar su estimación por los parceleros entrevistados, que participan en los programas de reforma agraria, por su interés y gran confianza frente a las inquietudes del autor, todo lo cual le significó una experiencia muy valiosa.

bres rurales en pequeños empresarios o el éxito de diferentes formas de organización productiva de los beneficiarios, el grado de integralidad de la reforma, etcétera), se consideraba decisiva la constelación macro de factores políticos. El Estado y los institutos que instrumentaban las reformas agrarias —el nivel meso— no se miraban como agentes autónomos, sino como instrumentos que reflejaban la correlación de fuerzas dominantes.

En Colombia, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la reforma agraria desapareció de la agenda política en la segunda mitad de los setenta. Fue sustituida por los programas DRI y por el fortalecimiento de la *modernización conservadora*²⁶. Sin embargo, a partir de los noventa, se observa una creciente discusión científica acerca de las posibilidades y limitantes de una política de tierras basada en el mercado y que busca tanto su uso más productivo como su distribución más equitativa. La persistencia de la dicotomía latifundio-minifundio y la inalterada concentración de la tierra causaron efectos negativos innegables. Entre ellos, se pueden mencionar: la gran disparidad en la intensidad del uso de la tierra según tamaño de explotación, los crecientes niveles de pobreza rural, violencia y migración rural urbana y la sobreexplotación de ecosistemas frágiles por parte de los minifundistas [Jaramillo, 1997].

Acorde con el nuevo enfoque, basado en la teoría neoclásica y neoinstitucionalista, estos problemas ya no se atribuyen a ciertas estructuras de poder, sino a la rigidez del mercado de tierras. Las imperfecciones de este mercado y las distorsiones de las políticas macro y sectoriales inhiben una asignación del recurso tierra hacia los productores más eficientes, que —según este concepto— serían los productores familiares.

Además de los mercados imperfectos, aparece otra causal del fracaso de las reformas agrarias en el pasado: los institutos estatales para el sector agropecuario y en especial los de reforma agraria. Éstos, por su ineficiencia burocrática y su permeabilidad al clientelismo, han invertido recursos considerables en la compra de tierras de mala calidad a precios exagerados, sin prestar los servicios complementarios de manera sufi-

²⁶ Modernización conservadora es un proceso de modernización y tecnificación sin alterar la estructura de la propiedad rural (Andrade, 1997: p. 41).

ciente. La selección de los beneficiarios y de los predios no ha sido transparente; las obras de infraestructura han sido costosas y deficientes y las políticas de colonización han llevado a la reproducción de la estructura agraria bipolar en las regiones de la frontera agrícola [Jaramillo, 1997; Deininger, 1997].

Dentro del nuevo paradigma de desarrollo, basado en la globalización de la economía, el problema agrario apareció otra vez en la agenda política, pero desde una perspectiva muy distinta. La reforma agraria pasa de ser un problema de economía política, cuya solución es responsabilidad del Estado, a un problema de reducción de las distorsiones (*get your prices right*) e imperfecciones (*get your institutions right*) de los mercados y de las políticas.

Desde su concepción teórica, una estrategia de reforma agraria a través del mercado (RAM) encaja perfectamente en el nuevo paradigma de desarrollo, con la búsqueda de la combinación entre competitividad, equidad y sostenibilidad. Actualmente se están implementando diferentes instrumentos de una política de tierras basada en el mercado, como bancos hipotecarios, modernización de catastros y registros, clarificación de derechos de propiedad y programas de RAM, a partir de proyectos piloto en diferentes países como Sudáfrica, Brasil y Colombia [Deininger, 1997]. Estos conceptos se basan en esquemas descentralizados, con procesos de negociación voluntaria entre los terratenientes y los pobres rurales. 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. Para los servicios complementarios, se busca la participación amplia del sector privado y de la sociedad civil. Colombia fue el primer país que institucionalizó legalmente el nuevo enfoque mediante la Ley 160 de 1994.

El presente artículo pretende analizar la introducción de RAM en Colombia y los alcances reales de su implementación. Se presenta un breve resumen del concepto teórico del nuevo enfoque como marco de referencia para analizar hasta dónde la Ley 160 refleja el nuevo concepto, y qué efectos tiene su implementación. Se enfatiza en los factores que causaron el desfase en la realización de las metas del Salto Social respecto a los programas de RAM. Entre tales factores se destacan la

controversia y los conflictos que suscitaron los programas de RAM entre los distintos actores institucionales y gremiales participantes, desde su discusión, su implementación y finalmente su ejecución a través del Plan Piloto.

Este trabajo se basa en las informaciones obtenidas a través de entrevistas con funcionarios de diferentes entidades del Sistema Nacional de Reforma Agraria, científicos, líderes campesinos, y los beneficiarios de la Reforma Agraria y otros actores locales en San Benito Abad (Sucre) y Fuente de Oro (Meta). Además, utiliza informaciones y datos no publicados de diferentes entidades participantes en el proceso de reforma agraria.

1. El marco conceptual

Dado que la reforma agraria (RA) no es solamente un problema técnico, sino más que todo un dilema político, parece importante incluir aspectos políticos e institucionales en la discusión. Una mayor coherencia presupone tres niveles de análisis:

- a. *El nivel macro.* Es el nivel más propicio para el análisis de la economía política, de las macroestructuras de una sociedad y de la correlación de fuerzas, que enmarcan cualquier política de reforma agraria. El *dilema clásico* de la RA consiste en que la gran influencia de la élite rural en los órganos legislativos y ejecutivos inhibe una reforma más profunda hacia la redistribución de la propiedad rural, mientras no haya fuertes presiones sociales o intereses urbanos articulados en favor de este tipo de cambios.
- b. *El nivel meso.* Es el nivel administrativo y ejecutivo, responsable para la implementación de una política dentro de un marco legal definido en el nivel macro. Aunque las instituciones para el sector rural están permeadas por las estructuras del poder político (nivel macro), adquieren cierta autonomía y pueden hasta bloquear una política del nivel macro. Eso se explica, por un lado, por las tendencias inherentes de cualquier burocracia para ampliar sus funciones en búsqueda de aumentos presupuestales (con ello se relaciona su prestigio y poder) en vez de conseguir la máxima eficiencia en la ejecución de los recursos disponibles. Por otro lado, tiene

ventajas informativas frente al gobierno, porque su actividad no se puede controlar directamente sino a través de indicadores cuantitativos (obras realizadas, presupuesto ejecutado, etcétera).

Ello se puede percibir como un problema de tipo “principal agente”²⁷: el Gobierno como principal encarga al Incora la ejecución de la ley, pero no lo puede controlar efectivamente. Así surge un margen de autonomía del instituto que éste puede utilizar para sus propios fines. Entre los beneficiarios como principales, y el Incora como agente, existe una situación parecida: los beneficiarios no pueden controlar las acciones del Incora, como la priorización y la selección de predios y beneficiarios, porque dependen de las informaciones diseminadas por el instituto respecto al presupuesto y a los recursos operacionales disponibles, que no pueden verificar. Además, dependen de una sola institución.

El nuevo enfoque pretende romper las asimetrías informativas del nivel meso frente a los niveles macro y micro, y las rentas asociadas mediante mecanismos de competencia por la participación de nuevos actores. Eso necesariamente genera conflictos entre los nuevos y viejos actores.

Los conflictos se agravan porque se crea un mercado artificial a través de varios subsidios para la compra de tierras y la prestación de servicios complementarios. Lo que resulta no es un mercado de tierras, sino un mercado de RA, el cual genera una competencia entre nuevos y viejos actores por las rentas estatales. La teoría de *rent seeking* sugiere que este mercado de RA puede generar pérdidas importantes para el bienestar de una sociedad. Esa problemática se puede denominar como un dilema *político-institucional*.

- c. *El nivel micro*. Es el nivel regional y local donde se realiza la R.A. Allí se combinan el dilema clásico con el institucional, porque los actores (individuos, gremios, instituciones) no actúan siempre de manera autónoma, buscando únicamente sus propios intereses. Ge-

²⁷ La teoría de *principal agente* (*principal agent theory*) es un enfoque dentro del neoinstitucionalismo que analiza situaciones de contratos entre actores, que se distinguen en su nivel de información: el principal encarga al agente con la ejecución de una obra o le delega una función junto con recursos económicos para un cierto tiempo. El agente encargado tiene más informaciones sobre una situación concreta, lo que le permite ciertas manipulaciones a su favor.

neralmente, pertenecen a clientelas o a estructuras de poder local o regional. Lo que aparentemente (al nivel meso) consistiría en una competencia entre viejos y nuevos actores, puede ser, en el nivel micro, una pugna entre viejas clientelas, las cuales tratan de aprovechar la descentralización de la RA.

En el nivel micro también se evidencian los problemas “técnicos” que enfrenta cualquier RA: transformación exitosa de pobres rurales en empresarios, organización productiva de parcelaciones, nivel de integralidad y de inversiones complementarias, etcétera. Las transformaciones a nivel local no se pueden analizar aisladamente, porque su éxito depende altamente del diseño institucional, del apoyo político, del entorno económico sectorial, de la violencia, etcétera.

1.1 Reforma agraria a través del mercado de tierras (RAM): el concepto teórico

Basado en un análisis microeconómico y neoinstitucionalista, el concepto RAM resulta de los siguientes elementos teóricos:

- Relación inversa (RI) entre tamaño de la explotación y valor agregado por superficie: esa relación es la justificación clásica para la reforma agraria, porque implica una correlación positiva entre equidad y eficiencia, y sugiere el potencial de autofinanciamiento de la reforma²⁸.
- Ausencia de economías de escala en la producción agrícola: fuera de unos pocos cultivos de plantación, no existen economías de escala en la producción agropecuaria poco mecanizada. La indivisibilidad de algunos factores productivos (maquinaria, edificios) se puede compensar a través de mercados de arriendo o formas cooperativas.

²⁸ Sin embargo, la evidencia empírica no permite decidir si la RI se debe a una mayor eficiencia en términos de una mayor productividad factorial total (cantidad de producción por hectárea dividida por la cantidad de todos los factores productivos empleados), o por la abundancia de mano de obra barata, debido a los bajos costos de oportunidad de la mano de obra familiar y a la capacidad de autoexplotación de la economía campesina. Para los problemas metodológicos, véase Binswanger *et al.*, 1995.

- **Ventajas comparativas de la agricultura familiar:** dado que todos los miembros de la economía campesina que conforman un hogar comparten los beneficios de la producción a corto (ingresos monetarios, subsistencia) y largo plazo (seguridad social, solidaridad intra e interfamiliar), tienen mayores incentivos para el trabajo. Los costos de supervisión de la mano de obra, que aumentan con el número de trabajadores contratados, son mínimos. Por su mayor flexibilidad en el uso de la mano de obra durante el año, tiene menores costos de transacción de los que resultarían de la contratación estacional de mano de obra.

De estos factores resultan diseconomías de escala en la producción de la mayoría de los procesos agropecuarios, que se reflejan en la RI [Binswanger *et al.*, 1995].

1.2 La pregunta de Chicago e hipótesis sobre las estructuras agrarias bipolares

Dada esta explicación teórica de las ventajas comparativas de la economía campesina, resulta la “pregunta de Chicago”²⁹: ¿Por qué persiste una estructura agraria altamente bipolar en muchos países latinoamericanos, la cual implica (desde el punto de vista puramente económico) ineficiencias significativas que se expresan en la relación inversa (RI)? ¿Por qué no ha funcionado el mercado de tierras a favor de los campesinos?

Distintos autores, según diversas escuelas teóricas, dan las siguientes explicaciones:

- ***Hipótesis feudal.*** El terrateniente latifundista no tiene espíritu capitalista; por eso no busca la maximización de la ganancia de su capital invertido en la hacienda, sino ingresos seguros, poder territorial y *status* social. Por ende, no le importa su ineficiencia económica y no está interesado en vender su finca, salvo en condiciones de fuerza mayor.

²⁹ Pregunta de Chicago, porque esa situación parecería paradójica a un economista con formación ortodoxa [Carter, 1993].

- ***Hipótesis de mercados de tierra imperfectos.*** La inexistencia o la falta de garantías de los derechos de propiedad, la gran heterogeneidad de la tierra como factor de producción y las asimetrías de información entre comprador y vendedor inhiben el surgimiento de un mercado de tierras dinámico y causan altos costos de transacción. A eso se juntan los costos de registros y los impuestos. La suma de estos costos puede ser prohibitivo, porque el uso de la institución *mercado* solamente se justifica si los beneficios asociados con la transacción mercantil superan sus costos.
- ***Hipótesis de precios distorsionados (“rent seeking” hypothesis).*** En el pasado feudal los terratenientes usaron métodos coercitivos directos para apoderarse del excedente rural. Con la emergencia de relaciones mercantiles empezaron a buscar nuevos mecanismos para mantener su posición privilegiada. A través de diversos procesos de *rent seeking*, han influenciado la política sectorial a su favor. Los resultados se manifestaron en créditos subsidiados, protección y una serie de medidas que se dirigieron en primer lugar a los grandes productores, y fomentaron su modernización y expansión. Por eso la relación inversa, aunque fuerte a precios sombra, no puede realizarse a precios del mercado. Además, tanto los “subsidios de escala”³⁰ como los desequilibrios de la política macroeconómica (altas tasas de inflación o posibilidades de evasión de impuestos) se capitalizaron en los precios de la tierra, convirtiéndola de un activo de capital a un activo líquido y a un medio de especulación. Mientras persistan estas distorsiones, los pequeños agricultores no podrán comprar tierra.
- ***Hipótesis de limitantes de capital (“capital constraint” hypothesis).*** Por los altos costos de transacción, falta de garantías y los problemas de *moral hazard* (riesgo moral), los minifundistas y trabajadores rurales no obtienen crédito en el mercado formal. Por eso existe una relación positiva entre tamaño de la propiedad y acceso al crédito, que puede hasta sobrecompensar las ventajas comparativas de la empresa familiar. El resultado serían tamaños óptimos mayores, aun en un ambiente de mercados competitivos.

³⁰ Subsidios cuya obtención se limita en la práctica a los productores medianos y grandes.

- **Hipótesis de falta de ahorros.** Los pobres no pueden generar ahorros solamente de la actividad agropecuaria sin bajar su nivel de vida bajo la línea de subsistencia. Si usan más mano de obra por superficie, también tienen que “llenar más bocas”, porque aumentan las necesidades para la reproducción de la mano de obra familiar. Eso se debe a las características de la empresa familiar donde no hay diferencias entre “la empresa” y “el hogar”. Entonces la compra de tierras requeriría de la autoexplotación de la familia.

1.3 Lineamientos básicos de la reforma agraria a través del mercado

De estas hipótesis resultan tres requisitos fundamentales, que debería cumplir cualquier estrategia de RAM [Carter, 1993; Jaramillo, 1997]:

- Tomar medidas eficientes para bajar el nivel de precios en el mercado de tierras y acercarlo al valor capitalizado de la rentabilidad agropecuaria.
- Crear líneas de crédito subsidiado para cerrar la brecha entre el precio actual de la tierra y la capacidad de pago de los beneficiarios y para impedir su autoexplotación.
- Crear un mercado de tierras y mejorar su eficiencia mediante la clarificación y el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la privatización de las tierras baldías y la reducción de los costos de transacción en el mercado formal

Acorde con el modelo neoliberal, se presume que el mercado no solamente es la institución más eficiente para asignar los recursos productivos a través del mecanismo de la libre competencia, sino también para garantizar la asignación y ejecución de las inversiones y servicios complementarios con la mejor relación costo/beneficio. Entonces se busca una institucionalidad descentralizada, que permita la participación del sector privado, de la sociedad civil y de los beneficiarios. El Estado y sus instituciones administrativas deben asumir el rol de facilitadores, coordinando el proceso y desembolsando los subsidios [Deininger, 1998]. Con este diseño institucional se pretende bajar los costos, mejorar la calidad de los servicios y ampliar la cobertura del programa.

Para que pueda funcionar la institucionalidad requerida, se necesitan las siguientes condiciones:

- Una sociedad civil activa y libre en sus derechos de organización y participación en procesos de planificación y decisión, que permita el empoderamiento del grupo meta.
- Suficiente capacidad técnica en la formulación y ejecución de proyectos y programas de RA.
- Capacidad de veeduría para el sector privado y para las autoridades descentralizadas.
- Un sector privado, interesado y preparado para participar en programas de RA.
- Autoridades descentralizadas que tengan la suficiente capacidad técnica y financiera y la voluntad política para apoyar procesos de RA con una participación amplia.

1.4 Problemática del concepto teórico

Antes de analizar hasta qué punto la realidad colombiana y especialmente de su sector rural permite la aplicación de la RAM en el país, es necesario hacer unas apreciaciones con respecto al concepto teórico.

El concepto de RAM sugiere un proceso armónico, con igualdad de intereses de los diferentes actores si se crean los incentivos adecuados: primero se desmantelan las distorsiones y los privilegios de los grandes agricultores mediante una política de apertura para dinamizar la oferta y bajar los precios. Luego se transforma la necesidad de tierras por parte de los pobres rurales en demanda a través de créditos y subsidios, y se presume que así los terratenientes venderán y los pobres rurales podrán comprar. En Colombia se pretende generar con este mecanismo una oferta de 4 millones de hectáreas para satisfacer la demanda de unas 721.000 familias, sin poca tierra o con ella. Tal política supone un Estado neutro, comprometido a hacer una reforma agraria profunda, pero que está bloqueado por una institucionalidad burocrática e ineficiente (ausencia del dilema clásico, relevancia del dilema político institucional).

Sin embargo, según la hipótesis de precios distorsionados, los terratenientes han tenido tanta influencia sobre la política estatal en el pa-

sado, que a pesar de su ineficiencia como productores (a precios sombra) han podido expandir sus predios (a precios de mercado) y valorizarlos mediante distintas medidas de *rent seeking*. Esa valorización, en combinación con el presupuesto estatal limitado, hace imposible realizar una RA significativa con la plena compensación de los terratenientes a precios del mercado. Para que la RAM pueda funcionar, tiene que haber una baja considerable en el nivel de precios de la tierra o un aumento importante de rentabilidad de la economía campesina frente a la agricultura comercial. Tales requisitos se lograrían a través de la negociación voluntaria, con base en un proyecto productivo que permita aumentar la rentabilidad de las empresas familiares (aumento de la RI) y endogenizar el precio de la tierra mediante la rentabilidad agropecuaria descontada.

Para un mejor entendimiento del término “endogenizar el precio”, se presenta un pequeño modelo que explica la formación de los precios en el mercado de tierras [Reydon y Plata, 1997]: en el sistema capitalista contemporáneo la tierra, como activo, tiene dos funciones: como factor de producción en el sector agropecuario y como activo líquido dentro del portafolio de inversionistas financieros. Tanto su función productiva como su función especulativa se reflejan en el precio de la tierra. En la formación de dicho precio inciden básicamente los siguientes factores que se expresan en la fórmula

$$(1) P_t = q - c + l + a$$

donde

- q: rentas capitalizadas provenientes de la rentabilidad agropecuaria y del acceso a crédito y subsidios estatales relacionados con la propiedad de la tierra
- c: costos asociados con la propiedad de la tierra, tales como impuestos, costos de transacción para la adquisición de tierra
- l: liquidez relativa de la tierra frente a otros activos
- a: valorización patrimonial como diferencia entre el precio de compra y el precio de venta de la tierra

El componente endógeno del precio está formado por la diferencia entre los factores $q - c$. Depende tanto de la ubicación y de la vocación agropecuaria del suelo como de la infraestructura intra y extrapredial.

También depende del grado de imperfección del mercado de tierras, del mercado financiero rural y del nivel de subsidios al sector. El componente exógeno sigue otra lógica, ajena a la producción agropecuaria, relacionada con las tasas de interés, de inflación y de impuestos, el grado de incertidumbre con respecto a las variables macroeconómicas, el crecimiento demográfico, etcétera. Para pequeños productores la tierra puede cumplir funciones de seguridad social como alternativa de ahorro. Además de los factores económicos mencionados, hay elementos extraeconómicos como prestigio social, poder político, tradición familiar, etcétera, que están relacionados con la propiedad de la tierra. Estos factores extraeconómicos pueden llegar a tener un mayor impacto que los condicionantes económicos sobre la disposición de compra y venta en el mercado de tierras y, por ende, en el nivel de precios.

Las segmentaciones en los mercados de tierras, o sus tendencias históricas hacia la concentración, se pueden explicar, en parte, por las diferencias en el poder de compra y la utilidad relacionada con la propiedad de la tierra entre pequeños y grandes propietarios. Entre los últimos están los inversionistas urbanos que buscan no solamente la realización de rentas productivas ($q - c$), sino también la evasión tributaria, el lavado de dinero o la valorización de la tierra y su seguridad relativa frente a inversiones en el sistema financiero, etcétera. Los grandes productores tienen mayor acceso a subsidios, servicios estatales y créditos que los pequeños productores [Binswanger, 1995]. Los terratenientes tradicionales usan la tierra como medio de control territorial y como base de su poder político local.

Los pequeños productores y los "sin tierra", objeto de la reforma agraria, adquieren la mayor parte de los beneficios relacionados con la propiedad de la tierra con su utilización como factor de producción. El precio que pueden pagar para adquirir tierra está determinado por su rentabilidad, si no disponen de fuentes de ingresos externas al sector agropecuario. Sin embargo, hay que distinguir entre los dos grupos. Una familia campesina minifundista podría obtener un fuerte aumento en sus ingresos familiares cuando la tierra es el factor limitante y otros factores de producción están disponibles y no tienen costos de oportunidad. Por eso hace un cálculo parcial de rentabilidad marginal de la hectárea y puede pagar precios relativamente altos. De esta manera, Chayanov ex-

plicó la capacidad de los campesinos de pagar “alquileres de hambre”, que no serían rentables para los agricultores capitalistas. En cambio, los trabajadores rurales tendrían que financiar los costos de todos los factores productivos, desde la rentabilidad de la tierra, lo que implica un cálculo total para determinar el precio máximo que pueden pagar.

Mientras que los campesinos que compran con ahorros propios pueden realizar hasta cierto punto la función de la tierra como activo líquido (valorización patrimonial, seguridad social), los beneficiarios de R.A. solamente pueden realizar su valor productivo, dada la prohibición que establece la ley para vender sus tierras hasta un plazo de doce años.

Las características oligopólicas del mercado de tierras como reflejo del alto grado de concentración de la oferta y de las imperfecciones intrínsecas (heterogeneidad, poca transparencia, asimetrías de información) permiten su venta a precios por encima de su rentabilidad productiva. Surge un nivel de precios inflado, con primacía de factores exógenos y extraeconómicos, que limita el potencial del mercado para asignar la tierra a los productores más eficientes³¹. Además, el acceso a la tierra por parte de los campesinos está restringido por los altos costos de transacción en el mercado de tierras, por su poca transparencia, por los gastos de registro, por los costos para conseguir un crédito para la compra de tierras, etcétera. Dado que estos costos son casi fijos por transacción, surge una relación inversa entre el tamaño de los predios transados y los precios por hectárea.

Se puede destacar entonces que en el mercado de tierras se cruzan diferentes lógicas: la lógica de la producción agropecuaria, la especulativa y las extraeconómicas determinadas por factores socioculturales y de poder territorial. Todos los factores mencionados se reflejan en el nivel de precios y en la dinámica de la oferta. El concepto teórico de RAM percibe la brecha entre el precio de mercado y el precio según la rentabilidad productiva como un fenómeno coyuntural, resultado de políticas distorsionadas y costos de transacción. Sugiere que con políticas al estilo

³¹ La primacía de factores exógenos, especialmente del factor q en la formación de los precios de la tierras se presenta también en otros países. Para el caso de Brasil, véase Reydon *et al.*, 1997. En Alemania en los ochenta el precio de la tierra superaba la rentabilidad agropecuaria descontada hasta cinco veces [Henze, 1987].

get your prices/institutions right se pueda endogenizar el nivel de precios y aumentar la participación de los pobres en el mercado.

Sin embargo, la doble función económica de la tierra como activo capitalizable y activo líquido, y sus funciones extraeconómicas crean dudas sobre el alcance real de estas medidas. Especialmente el otorgamiento de un subsidio a la demanda parece cuestionable y hasta contraproducente, en un esquema de negociación voluntaria.

Según la teoría de RAM, el subsidio tiene dos funciones:

1. Cerrar la brecha entre el precio del mercado y el potencial de pago según la rentabilidad productiva de la tierra de manera transitoria, hasta que se haya endogenizado el nivel de precios
2. Compensar la falta de ahorros de los pobres rurales y su incapacidad de comprar tierras (ni a precios endógenos) por la *restricción fundamental de los pobres*.

Si el subsidio cumple la primera función, no puede esperarse una baja en el nivel de precios. La teoría microeconómica básica sugiere que un subsidio de la demanda tiende a aumentar el nivel de precios. Si la determinación del precio de negociación se hace con base en un Proyecto Productivo (PP), que solamente contempla el 30% del precio financiado con créditos, el beneficiario paga la parte endógena, mientras el subsidio recompensa al propietario por la parte exógena. Si en el mercado no interviniera no hay compradores que estén dispuestos a pagar tales precios, el subsidio sería una transferencia neta a los propietarios. Dado el poder de *rent seeking* de los propietarios, es poco probable que acepten una desvalorización a través de la apertura o de negociaciones con los beneficiarios mientras que puedan acceder al subsidio. En tal caso, el subsidio limitaría drásticamente el alcance del programa, dado el alto costo de la tierra.

Para que el subsidio pueda cumplir la segunda función (beneficiar directamente a los pobres) y tener una mayor cobertura, se necesitaría un esquema viable para endogenizar el precio de la tierra y una correlación de fuerzas que garantice que los propietarios acepten dichos precios. Sin embargo, la persistencia en la conducta de *rent seeking* genera dudas respecto a si la negociación voluntaria y directa con un subsidio variable es el esquema adecuado.

2. La implementación en Colombia de la RAM

2.1 *El mercado de tierras en Colombia*

Las informaciones sobre el funcionamiento y la dinámica del mercado de tierras en Colombia son pocas. De acuerdo con un estudio realizado por el CEGA en 1994 para la FAO, este mercado de tierras se caracteriza por un nivel de transacciones relativamente alto, realizadas en un mercado altamente segmentado por factores económicos, sociales y político-militares. Su escasa capacidad de trasladar la propiedad de la tierra hacia los productores más eficientes se refleja en las siguientes cifras: de las 114,18 millones de hectáreas del territorio nacional, 33 millones (29%) se consideran apropiados para la producción agropecuaria, 14 millones de hectáreas para cultivos y 18 millones de hectáreas para ganadería [Rincón Díaz, 1997]; de éstas, 32,5 millones están bajo explotación, 28,5 millones de hectáreas en pastos y solamente 4 millones para agricultura [DANE, 1996]. Eso significa una sobreutilización del área con vocación ganadera en un 27% y una subutilización de la superficie apta para cultivos en un 71,5%. Los mínimos cambios en la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia en los últimos treinta años se reflejan en una modesta disminución del coeficiente de Gini, de 0,87 a 0,84 en dicho período [DNP, 1992]. Sin embargo, esta cifra es un agregado nacional como promedio de diferentes tendencias a nivel regional, que podrían ser contrarias: la tendencia hacia la concentración se debe principalmente al proceso de colonización “según apetito” y de la llamada “contrarreforma agraria”, por la inversión de dineros ilícitos, cuyo tamaño es estimado, por distintos analistas, entre 3 y 4 millones de hectáreas.

En las regiones andinas y en el Tolima ha ocurrido un proceso secular de fraccionamiento de la gran hacienda tradicional. Como factores causales se pueden mencionar: las luchas agrarias, la legislación sobre tierras de las primeras décadas del siglo XX, la intervención del Incora y la ineficiencia de la hacienda. En las laderas andinas surgió una estructura de minifundio con altos índices de fraccionamiento; pero si bien en la última década ha disminuido el tamaño medio de la propiedad, no se ha modificado el grado de concentración. En las partes planas y mecanizables como los valles interandinos surgió una agricultura de tipo capitalista basada en la mediana propiedad. Sin embargo, los datos del catastro no

permiten decir con claridad hasta qué punto la disminución del tamaño de explotación refleja una menor concentración de la propiedad de la tierra, dada la existencia de la multipropiedad.

Dentro de la estructura agraria, sumamente heterogénea, se pueden destacar cuatro tipos básicos de mercado, de acuerdo con los sistemas productivos predominantes: agricultura comercial consolidada, agricultura comercial en zonas de expansión de la frontera agrícola, economía campesina y ganadería extensiva [CEGA, 1994].

Las características y el funcionamiento del mercado de tierras se diferencian significativamente en cada zona: un mercado amplio, abierto y sin relaciones asimétricas existe solamente en las zonas de agricultura comercial consolidada. El proceso secular de fraccionamiento de la gran hacienda permitió el predominio de la mediana y pequeña propiedad, altamente tecnificada y mecanizada, asociada a una red amplia de servicios complementarios y de entes comercializadores. Las relaciones mercantiles son impersonales, los precios de la tierra mantienen una estrecha relación con la rentabilidad del cultivo principal y el arrendamiento alcanza un nivel significativo. El estudio del CEGA muestra el caso del Tolima como representativo de tal estructura comercial consolidada, en la cual incidió una combinación particular de factores, tales como presión sobre la tierra, buenas condiciones agroecológicas, disponibilidad de tierras adecuadas, cambio tecnológico en un ambiente sectorial favorable e intervención estatal a través del Incora, del Idema y del DRI; todo ello generó un mercado de dichas características. El predominio de explotaciones medianas, altamente tecnificadas, sugiere un tamaño óptimo de fincas administradas por empresarios capitalistas o por empresas familiares capitalizadas. El arriendo constituye una alternativa para el acceso a la tierra.

En las zonas de ampliación de frontera prima la valorización patrimonial (factor a) en la formación de los precios. El proceso de valorización y la llegada de diferentes tipos de inversionistas detrás de los colonos generan conflictos sociales. La permanencia de grupos armados limita la consolidación de los pequeños y medianos productores y ejerce un control sobre el mercado de tierras según criterios político-militares. El resultado es un mercado segmentado con características especulativas:

se venden parcelas o parte de fincas grandes a inversionistas ajenos con poder adquisitivo a precios altos. No se observa un mercado cruzado de tierras, de grandes a pequeños productores.

En zonas de economía campesina predominan las relaciones familiares y de compadrazgo. El ciclo familiar regula buena parte de la oferta y la demanda de tierras; el acceso de personas extrañas es restringido y genera una especie de segmentación social en la propiedad de la tierra. Los precios no siguen la rentabilidad de un cultivo en particular, sino que se adaptan al aumento del costo de la vida. El fuerte arraigo del grupo social ha llevado con el tiempo a un fraccionamiento preocupante de las unidades productivas, ya sea por compraventa o por herencias.

En zonas de ganadería extensiva el volumen de transacciones en el mercado es bajo. La mayoría de los ganaderos no tienen un comportamiento inversionista, guiados por la mayor rentabilidad de su capital. Buscan en primer lugar la estabilidad y seguridad de sus ingresos. Tienen un fuerte arraigo cultural con la tierra y con la actividad ganadera, por tradición familiar y prestigio social. Además, la tierra constituye la base de su poder político y se defiende hasta con grupos armados. No la venden, salvo bajo fuertes presiones de violencia o en ciertas circunstancias familiares. No arriendan por temor a reclamos; a veces usan el comodato para desmontar los terrenos inexplorados. El resultado es una oferta de tierras bastante inelástica con respecto a los precios (hipótesis feudal).

Entre los factores exógenos que ejercen una gran influencia sobre el mercado de tierras se deben mencionar: la urbanización, el narcotráfico y la violencia. En las zonas aledañas a las ciudades y en zonas con grandes inversiones en infraestructura se observan procesos de valorización previas a la ejecución de las obras. Eso implica un desplazamiento de los compradores con fines productivos en favor de inversionistas con fines especulativos, y la venta de pequeñas parcelas para fincas de recreo, etcétera. Priman los factores exógenos (a + 1) señalados antes.

Los narcotraficantes compran grandes extensiones a precios altos, inflando el nivel de precios en la zona. Prefieren la ganadería extensiva porque así pueden controlar territorios grandes con pocos trabajadores de confianza. Buscan el lavado de dineros ilícitos y el control territorial usando la combinación de medidas mercantiles y coercitivas. También

priman los factores exógenos y extraeconómicos. El ganado al igual que la tierra figura en primer lugar como activo líquido, y en segundo lugar como activo de capital.

Buena parte del área rural objeto del conflicto armado ha sido afectada por mecanismos típicos de acumulación primaria, como la violencia política y militar. El mercado de tierras está sometido a objetivos militares y su segmentación no obedece a criterios socioeconómicos, sino de lealtad política. En esta lucha por dominio territorial se pueden observar diferentes estrategias que incluyen el uso tanto de mecanismos redistributivos como de otros que llevan a un mayor grado de concentración.

En unos casos, la población campesina es calificada por el grupo de poder dominante como colaboradora del enemigo militar y se recurre al desalojo o a masacres. En otros casos, se les ofrece la opción de quedarse y colaborar bajo la amenaza de mecanismos de fuerza. También se observan situaciones como en el norte de Córdoba, donde grandes terratenientes entregan parcelas a jornaleros y campesinos de confianza, creando de esta manera un colchón de seguridad y una base de reclutamiento. El relativo éxito, en cuanto a la consolidación económica de los nuevos productores en esta zona bajo el control de un grupo militar, y el fracaso de procesos de reforma agraria en zonas de conflicto muestran la gran importancia que tiene un ambiente de paz y estabilidad para cualquier enfoque de reforma agraria. Pero también muestran el dilema principal de la reforma agraria en el país: sin paz no puede haber reforma agraria, pero sin reforma agraria no puede haber paz. No puede haber desarticulación entre negociaciones de paz y negociaciones de tierra.

Un estudio reciente sobre el impacto de la violencia en el sector agropecuario [Bejarano, 1997] demuestra, con base en entrevistas a propietarios de la Costa Atlántica, que la presencia de grupos guerrilleros causa una baja en el nivel de precios y que a pesar de los narcos —el Incora es el único comprador en estas zonas—. Con la aparición de grupos paramilitares y su control de las zonas, los precios se recuperan. Los propietarios sostienen que no están dispuestos a vender a precios que consideran bajos; prefieren destinar sus predios a la ganadería extensiva y esperar a que los precios se recuperen. Eso demuestra la relación directa entre la tierra como activo y la dinámica del conflicto armado.

Dada la gran diversidad de sistemas productivos y de factores que inciden sobre el mercado de tierras, la reforma agraria no puede hacerse con solo un mecanismo principal. ¿En cuál de los escenarios descritos la reforma agraria a través del mercado sería la mejor opción? Probablemente, en aquel donde el mercado ya está funcionando con un menor grado de distorsión y donde priman los factores endógenos en la formación de precios. Éstas son principalmente las zonas de agricultura comercial consolidada y, en menor grado, de agricultura comercial en zonas de expansión de frontera. Para las zonas con procesos de valorización se deberían buscar mecanismos fiscales adecuados para neutralizar estos efectos, como por ejemplo un impuesto específico por valorización por obras de infraestructura. Este impuesto incluso se podría pagar en tierras al Incora.

Dadas las limitaciones políticas y administrativas que enfrenta el recaudo efectivo de dicho impuesto, esta opción parece poco probable. Sin embargo, es una de las pocas posibilidades de hacer RAM sin un costo presupuestal y un endeudamiento exagerado.

Las zonas de economía campesina merecen un tratamiento especial, debido a las dificultades que enfrentan por la poca disponibilidad de tierras en extensiones grandes en la misma zona y el fuerte arraigo sociocultural de los campesinos. Todavía no se ha abordado la reestructuración de minifundios, prevista en la Ley 160, ni por parte del Incora, ni del Plan Piloto.

Las zonas de ganadería extensiva también son complejas por el peculiar comportamiento de la oferta y su alto nivel de conflicto. Por un lado, serían necesarias algunas medidas de presión sobre la oferta para aumentar la disponibilidad de tierras de buena calidad, a precios razonables. Por otro lado, la aplicación de tales medidas parece imposible bajo las actuales relaciones de poder; además, aumentaría el nivel de conflicto.

Las zonas bajo la influencia del narcotráfico no se pueden reformar a través del mercado por el nivel de precios inflado y por las inversiones suntuarias que no tienen valor para los beneficiarios de la reforma agraria, y que no son recuperables a través de la actividad agropecuaria. El mecanismo previsto en la ley, la extinción del derecho de dominio no se ha podido ejecutar por contradicciones políticas, trabas jurídicas y por la imposibilidad de garantizar la vida de los beneficiarios.

En resumen: la complejidad y heterogeneidad del mercado de tierras colombiano muestra que la RAM puede implementarse solamente en ciertas zonas del país, donde la dinámica del mercado sigue principalmente la rentabilidad agropecuaria y donde los factores exógenos como especulación, narcotráfico y violencia tienen menor importancia. En otras zonas, el conflicto armado y las estructuras autoritarias de poder local impiden la articulación de la sociedad civil como condición para una reforma agraria descentralizada y participativa. La incapacidad del Estado para garantizar los derechos de propiedad y de vida de los pobladores rurales convierte al mercado de tierras, de una institución para el intercambio de tierras, en un mecanismo más para la acumulación primaria de tierras y para el control territorial. Bajo estas condiciones RAM, estaría subordinada a una lógica militar como instrumento del dominio territorial de grupos poderosos, en vez de permitir la participación y el empoderamiento de los pobres rurales.

2.2 La reforma agraria colombiana

Diferentes analistas concluyen que la RA ha sido un proceso marginal, que nunca ha tenido el objetivo de reformar profundamente la estructura de la propiedad de la tierra [Machado, 1984; Arango, 1987; DeJanvry, 1989]. A pesar de unos períodos cortos de auge bajo los presidentes reformistas López Pumarejo en los años treinta (Ley 200) y Lleras Restrepo a principio de los años setenta, la RA ha sido un complemento de un proceso de modernización conservadora. Hasta la década del ochenta, la extinción del derecho de dominio fue una medida de presión adicional a otras políticas de fomento estatales para promover un proceso de modernización al estilo *junker*. Solamente bajo un ambiente político interno y externo favorable, junto con fuertes presiones sociales o en combinación con intereses urbanos, la RA pudo obtener cierta dinámica.

El gran poder con que cuentan los terratenientes les permitió neutralizar la acción reformista casi por completo (Ley 44; Pacto de Chicoral) y canalizar recursos estatales para la modernización de su producción, lo que les permitió la expansión y valorización de sus propiedades. Según A. DeJanvry, este proceso de *rent seeking* y la valorización de la

tierra, en combinación con la demanda por pagos de la tierra a precios comerciales por parte de los propietarios, cerró la puerta para la RA en Colombia y en otros países latinoamericanos. Se puede concluir que el desarrollo agropecuario colombiano siguió en grandes rasgos la hipótesis de búsqueda de rentas (*rent seeking hypothesis*).

En los ochenta hubo un cambio con el PNR, generalizado con la Ley 30, el cual se puede ver como el inicio de la RAM: mediante mejores condiciones de pago y la terminación de las expropiaciones y compras de tierras invadidas, se cambió el esquema de presión sobre la oferta a uno voluntario y con ciertos incentivos a la demanda. El cambio en la concepción de la RA se expresó en la sustitución de la Ley 135 por la Ley 30. La presente ley (160 de 1994) parece más bien como una modificación de la Ley 30 de 1988, la cual fue criticada en los siguientes puntos:

- El poder monopsónico del Incora en el mercado de tierras y su monopolio sobre el proceso de RA llevó a la compra de tierras de mala calidad a precios elevados. Eso se atribuyó al esquema organizativo de la entidad, centralista y poco transparente, sin participación directa de los beneficiarios y susceptible de manejos clientelistas.
- El avalúo comercial del IGAC, basado en los precios del mercado, considerado demasiado alto en comparación con otros países.
- La práctica de titulación de baldíos, que llevó a una reconcentración de la tierra en las zonas de colonización.
- La falta de integralidad por la poca capacidad convocatoria del Incora.

Para abordar estos problemas, la Ley 160 contempla las siguientes medidas:

- Negociación voluntaria y directa entre beneficiarios y terratenientes.
- Posibilidad de participación de nuevos actores (sector privado, organizaciones campesinas, autoridades municipales y regionales, ONG) en un esquema institucional descentralizado y la posibilidad de subcontratación del Incora para casi todas sus actividades.
- Zonas de Reserva Campesina para cerrar la frontera agrícola.

- **Creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria (SNRA) bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura.**

Aunque la Ley 160 contempla las negociaciones voluntarias de tierras como la principal herramienta, esta modalidad tiene un carácter híbrido entre un proceso de mercado y la intervención estatal. Las otras medidas directamente compatibles con el concepto teórico de la RAM son la titulación de baldíos, la clarificación de la propiedad y el cierre de la frontera agrícola. Sin embargo, la Ley 160 contempla medidas de presión sobre la oferta y establece casos de intervención directa:

- Si no se llega a un acuerdo respecto a negociaciones voluntarias de tierras, el Incora puede negociar directamente y hasta expropiar.
- En las Zonas de Reserva Campesina el Incora puede establecer un tamaño máximo e intervenir directamente.
- La extinción del derecho de dominio se mantuvo y se incluyeron las tierras compradas con dineros de origen ilícito.

¿A qué se debe esta heterogeneidad? Entre los factores explicativos más importantes se encuentran los siguientes:

1. A pesar de la reducción en la importancia del sector agropecuario en la economía nacional y del menor peso político del campesinado, hay sectores sociales que reivindican una reforma agraria profunda y sin compensación completa del valor de los predios intervenidos. Según se pudo advertir en entrevistas realizadas³², algunas organizaciones rechazan el concepto de RAM, a la cual consideran como una estrategia neoliberal que somete la reforma agraria a los azahares del mercado. Tales agentes mencionan el dilema clásico de la RA³³ y sostienen que la RA es responsabilidad del Estado y que no debe depender de la libre voluntad de los propietarios para vender sus tierras.
2. El Incora, por su parte, intentó preservar sus funciones y las rentas asociadas a éstas.

³² Entrevistas realizadas con dirigentes de organizaciones campesinas que están agrupadas en el Conaic y con miembros del sindicato de Incora (Sintradín).

³³ Véase la introducción.

3. El Banco Mundial (BM) estaba interesado en implementar el nuevo concepto teórico en Colombia. Para ello pretendió la eliminación de casi todo tipo de reglamentación sobre el uso de la tierra, tamaños de propiedad, etcétera, lo cual hubiese significado la eliminación del concepto de UAF (Unidad Agrícola Familiar) y de la prohibición de venta o arriendo de parcelas de RA; la eliminación de la extinción del dominio de tierras ociosas y, en su lugar, el fortalecimiento de un impuesto predial, etcétera. No obstante, el BM, acepta la posibilidad de expropiación como última opción si fracasan las negociaciones voluntarias, para evitar la formación de coaliciones entre los grandes terratenientes, con el fin de elevar el precio de la tierra.
4. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) también estaba interesado en aplicar el nuevo enfoque por su coherencia con la apertura: vio la necesidad de cerrar la frontera agraria y de corregir la subutilización de la tierra con vocación agrícola en ganadería extensiva. Así mismo, consideró que mediante la RAM se podría reestructurar el aparato productivo, mejorar el patrón de uso del suelo³⁴ y, especialmente, que se podría aumentar la competitividad del sector agropecuario al disminuir el precio de la tierra como elemento importante de los costos de producción. Sin embargo, el DNP era consciente de la necesidad de ajustar el concepto de la RAM a la realidad colombiana, dado que las condiciones para el funcionamiento de un mercado de tierras no estaban dadas y, además, no se contaba con estadísticas o estudios sobre las características y la dinámica del mercado de tierras. Dada la gran heterogeneidad de los sistemas productivos en Colombia, el DNP reconoció que el mercado de tierras podría ser el principal, pero no el único mecanismo para reformar la estructura agraria. Eso se refleja en el documento que sustenta la propuesta de Ley 114, finalmente discutida y aprobada por el Congreso como la Ley 160, la cual contempla la posibilidad de expropiación como última opción, en caso de que fracasen las negociaciones voluntarias. También propone la intervención directa del Incora a favor de grupos vulnerables.

³⁴ Ganadería *versus* agricultura.

5. El Gobierno colombiano, al momento de diseñarse la Ley 160, enfrentaba fuertes presiones de tipo político por la crisis del sector agropecuario. Especialmente los gremios del sector presionaron por la promulgación de medidas de compensación para sus pérdidas. En esta forma, la Ley 101 de 1993 permitió cierta protección a los propietarios; la Ley 160, por su parte, les ofreció la salida voluntaria del sector y la recuperación de una parte de su capital invertido a través del subsidio para compra de tierras, cuando están afectados por deudas o por la violencia

En vista de los múltiples intereses y posiciones respecto a la RAM, no es sorprendente que la Ley 160 sea heterogénea y carezca de claridad en cuanto a la importancia de los diferentes componentes y a la manera explícita de implementarla. Eso también permite diferentes interpretaciones del espíritu de la ley y proporciona la base de la controversia posterior que se generó con su implementación. Sin embargo, la Ley 160 no es neutra y tampoco representa un compromiso equilibrado, resultado de una amplia concertación entre los sectores mencionados. En términos generales, la Ley 160 es altamente favorable para los propietarios por las siguientes razones:

- *Ausencia de mecanismos efectivos para dinamizar la oferta.* La expropiación es jurídicamente tan complicada y costosa, que no es aplicable y, por ende, no cumple su función dinamizadora. La negociación voluntaria no tiene un término de tiempo establecido una vez empezado el proceso de negociación. Eso implica que el propietario tiene plena disponibilidad sobre su propiedad y puede decidir libremente si quiere negociar, por cuánto tiempo quiere negociar y bajo qué condiciones quiere vender. Solamente causas indirectas como la violencia, la falta de rentabilidad o un endeudamiento crítico pueden forzarle a negociar y dinamizar la oferta. Eso coloca la demanda de tierras en una posición desventajosa.
- *Carencia de mecanismos efectivos para endogenizar el precio de la tierra.* Aunque la ley faculta al Incora para establecer un tope al subsidio para compra de tierras, en salarios mínimos vigentes, no suministra unos criterios claros y convincentes respecto a cómo establecerlo. La definición del subsidio como un porcentaje del valor del predio, y la facultad que otorga la ley de contratar un avalúo

con cualquier lonja de propiedad raíz para definir un precio tope de negociación y un punto de referencia, son incentivos fuertes para prácticas fraudulentas y para elevaciones en el nivel de precios. La relación entre el precio de negociación y la rentabilidad calculada del Proyecto Productivo (PP) solamente se introdujo en el Acuerdo 16 de octubre de 1996 y se aplicó sistemáticamente, por primera vez, en el Proyecto Piloto.

Estos dos aspectos demuestran la gran influencia ejercida por los intereses de los propietarios en la formulación y aprobación de la Ley 160. En cambio, las organizaciones campesinas participaron en la formulación de la ley de manera muy limitada. De acuerdo con las entrevistas realizadas, las organizaciones campesinas elaboraron un proyecto de Ley de Reforma Agraria (No. 203), el cual fue presentado en 1993, y en ese mismo año fue archivado por el Congreso. La concertación preliminar sobre la propuesta oficial (proyecto de ley No. 114) solo se llevó a cabo con la ANUC. Las demás organizaciones campesinas e indígenas solo pudieron participar después de un paro general de las centrales obreras en 1993. Mediante la concertación con las organizaciones campesinas se introdujo el instrumento de Reservas Campesinas y se aumentó el subsidio de 50% al 70% del precio negociado de la tierra. Otras reivindicaciones no fueron posibles, tales como un tope efectivo para impedir un aumento del precio de la tierra o una asignación fija del presupuesto nacional.

Desde esta perspectiva, la Ley 160 parece ser la continuación del dilema clásico de RA, en tanto refleja unas relaciones de poder dominantes en el mercado de tierras (los propietarios) en conflicto con otras (los campesinos), mediadas por el Estado. Sin embargo, las definiciones no muy precisas de la Ley 160 dejan un margen de interpretación. Por eso su implementación puede llevarse a cabo de varias maneras y con diferente énfasis en los distintos instrumentos. A continuación, se analizan los resultados de la aplicación de la ley en un nivel mesoeconómico.

2.3 Los resultados de la Ley 160 hasta finales de 1997

Primero, se señalarán los resultados a través de unos indicadores cuantitativos, para luego intentar analizar las causas del amplio desfase

en la ejecución³⁵ de los programas de la RAM que se observaba hasta 1998.

El Salto Social estableció la meta de adquirir un millón de hectáreas para 75.000 familias campesinas e indígenas en los primeros 4 años de vigencia de la ley. Hasta finales de 1997 se habían comprado 223.911 hectáreas en beneficio de 17.058 familias. Eso significa un grado de cumplimiento del 22,3% y 22,7%, respectivamente. Además, se titularon 2 millones de hectáreas a 37.436 familias, lo cual significa un cumplimiento de 39,7% del área y el 36,1% del número de beneficiarios previstos en el plan cuatrienal.

El costo promedio de compra de tierras entre 1991 y 1996 por familia beneficiada fue de US\$17.787. Sin embargo, los costos de compra de tierras por hectárea aumentaron de US\$811 (precio promedio para el periodo 1991-1994) a US\$1.159 (para el periodo 1995-1997). El tamaño promedio de la UAF bajó levemente en el mismo período, de un promedio de 15,2 ha a 14,5 ha. Esto significa que el solo costo para la compra de tierra fue, como mínimo, de US\$11.759,5. En comparación con las estimaciones del Salto Social, que calculaba costos de 625 dólares por hectárea y 8.933 dólares por beneficiario con una UAF de 14,3 hectárea [World Bank, 1994], estos datos implicarían un aumento de un 29,7% del costo por hectárea y del 31% por beneficiario, como mínimo.

Según informaciones de Sintradin, el 21% de los predios negociados por el programa de RAM tenía suelos de clase 1 - 3 y el 32% tenía suelos de clase 4 [Sintradin, 1996]. Incluso, los costos para compra de tierras bajo intervención directa fueron más bajos que los precios bajo negociación voluntaria (750 dólares por hectárea y 13.900 dólares por familia *versus* 916 dólares por hectárea y 14.500 dólares por familia). Pero aun si se hubiese gastado todo el presupuesto aprobado para el Incora en el cuatrienio 1994-1998, de 298 millones de dólares³⁶ en la adquisición de tierras, según la modalidad de negociaciones voluntarias, solamente se habría podido cumplir con aproximadamente una tercera parte de las metas del Salto Social.

³⁵ Si no está citada otra fuente, los datos provienen del Incora o están derivados de cálculos del autor con base en estos datos.

³⁶ Informaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Aunque las cifras mencionadas son bastante agregadas y no reflejan la heterogeneidad de las regiones ni en la calidad de la tierra, de ellas se puede deducir:

- La Ley 160 ha incidido en el aumento en los precios de la tierra adquirida mediante la negociación voluntaria.
- Con la estructura de costos y el presupuesto aprobado es imposible hacer una RA que sea más que marginal y que pueda cumplir las metas establecidas en la ley.

En lugar de un aumento, la presencia de los siguientes factores deberían haber provocado una baja considerable de los precios, así como un aumento en la oferta de tierras:

- La actividad de la guerrilla se amplió de 173 municipios en 1985 a 569 en 1994 (el 56% del total de los municipios del país). Esta tendencia se mantuvo durante los últimos tres años [Fonseca Prado, 1996].
- Las tasas de interés del sistema financiero se han mantenido en Colombia a niveles superiores al 40% efectivo anual, es decir, tasas de interés reales que fluctúan entre el 17 y el 20%. Estos comportamientos deberían incidir en una menor atracción de la tierra como activo líquido para un inversionista financiero³⁷.
- La rentabilidad agropecuaria disminuyó por los efectos de la apertura, de la violencia, los altos costos financieros y factores climáticos.

Según las entrevistas realizadas con los propietarios en Sucre y en el Meta, fue muy difícil encontrar, en los últimos años, compradores privados de tierras, debido a la baja rentabilidad sectorial y la violencia rural. De otra parte, la inversión de dineros ilícitos en tierras disminuyó en estas regiones, debido, entre otros factores, a la posibilidad legal de extinguir el derecho de dominio privado de manera administrativa.

2.4 Hacia un mercado de vendedores de tierras

Según las informaciones del Incora, en marzo de 1998, la oferta manifiesta (inscripción de predios para la venta en las oficinas regionales

³⁷ Aunque esta tendencia podría revertirse por los efectos de la crisis en el sistema financiero internacional.

del Incora) era de aproximadamente 1,1 millones de hectáreas a nivel nacional. La demanda de tierras se puede evaluar en aproximadamente 580 mil hectáreas, que resultan de un universo de 40 mil familias potencialmente beneficiarias, las cuales necesitarían una UAF promedio de 14,5 ha. Sin embargo, con el presupuesto asignado en 1997, el Incora solo logró adquirir 65.181 ha para 5.048 familias. En otras palabras, aunque la oferta de tierras superaba la demanda potencial dos veces, el presupuesto solo alcanzaba para satisfacer entre el 5 y 10% de oferta y demanda. Se puede considerar que éste es un caso clásico que genera competencia entre los actores, pero no en función de una mayor eficiencia en la asignación de la tierra, sino de la consecución de rentas estatales en un mercado virtual.

Si se acepta, que el precio en el mercado de tierras en Colombia contiene elementos especulativos, y que éste supera ampliamente el valor capitalizado de la rentabilidad agropecuaria, se debe concluir que el subsidio para compra de tierras compensa a los propietarios por esta parte exógena del precio. El aumento de los precios de las tierras, no obstante la disminución en la rentabilidad agropecuaria (la cual debería inducir a la porción endógena del precio de la tierra hacia la baja), y el pago de las tierras a estos precios comerciales implican una transferencia neta del presupuesto estatal a los propietarios.

Infortunadamente, no existen datos sistematizados sobre el nivel de transacciones o de precios en el mercado de tierras, razón por la cual resulta bastante aventurado formular hipótesis sobre el impacto de la actividad del Incora en el mercado de tierras. Solamente se cuenta con dos estudios no representativos: el de CEGA para la FAO (1994) que contempla el período 1991/92, y un estudio del IICA para el BM (1998) que analiza el período 1990-1996. El estudio de CEGA no pudo encontrar diferencias en la dinámica del mercado de tierras entre municipios con intervención del Incora y sin ella. El estudio del IICA concluye, con base en el comportamiento de los precios en el período mencionado, que no hubo diferencias sistemáticas y estocásticamente significativas entre los precios pagados por el Incora y por particulares [Bernal, 1998]. Si estos resultados fueran significativos a nivel nacional, podrían plantearse las siguientes hipótesis:

- Si las características del mercado de tierras referidas al porcentaje de área y al número de predios transados no varían, la actividad del Incora podría sustituir, hasta cierto punto, las transacciones en el mercado no intervenido.
- 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: si la participación del Incora en el mercado de tierras es baja y el precio está determinado por factores exógenos, que llevan al alza de los precios (dineros ilícitos, compras especulativas, etcétera), el avalúo comercial y el régimen de incentivos inhiben una baja de los precios mediante la negociación voluntaria. En cambio, si faltan compradores en el mercado no intervenido, los propietarios interesados en vender tienen fuertes incentivos para invertir en actividades de *rent seeking* para conseguir un precio alto con el subsidio.

Estas hipótesis, que deberían comprobarse en estudios más específicos, se pueden explicar por las siguientes causas:

- El mercado de tierras es un mercado de vendedores: la ley interviene en la disposición de vender tan solo de manera indirecta. Desde la perspectiva de los propietarios el precio de mercado es el costo de oportunidad para la negociación con los beneficiarios. Las negociaciones directas de vendedores con los beneficiarios no obstante las grandes asimetrías culturales y de poder, y el subsidio porcentual sobre el valor de la tierra, favorecen las prácticas fraudulentas a costa del presupuesto nacional y del endeudamiento de los beneficiarios.
- 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 RAM, sino que siguen patrones extraeconómicos. Los propietarios en este caso, como, por ejemplo, los ganaderos de la Costa Atlántica, posiblemente no aceptarían realizar las negociaciones de la tierra, y de sus precios, con base en la rentabilidad de un proyecto productivo presentado por los beneficiarios. Entre los factores extraeconómicos que llevan a un propietario de tipo “feudal” a vender su finca sobresalen el cambio generacional y la violencia. En tales escena-

rios, la posibilidad para los beneficiarios de inducir hacia la baja los precios de compra de la tierra a través de negociaciones voluntarias, es casi nulo; solo es posible en casos extremos de endeudamiento crítico o de vejez de aquellos propietarios que no tienen hijos.

2.5 El mercado de reforma agraria

La posibilidad que tenía el Incora, en el momento de realizar la presente investigación, de decidir sobre la adquisición de los predios dada la relación cuantitativa entre oferta, demanda y presupuesto disponible, constituía un foco de corrupción. La siguiente caracterización sintetiza entrevistas realizadas en Bogotá y en el Meta, pero refleja más que todo la situación encontrada en Sucre. De las entrevistas realizadas en Bogotá, Sucre y Meta se puede concluir que la ley 160 no creó o dinamizó un mercado de tierras, sino un mercado de reforma agraria, donde participaran los siguientes actores:

- **El Incora.** Esta entidad se debilitó con la expedición de la Ley 160, la cual limitó sus funciones y abrió la posibilidad de hacer contratos con actores privados para casi todas sus funciones restantes. Estas modificaciones, junto con las reducciones presupuestales y las reestructuraciones a que fue sometido el Instituto, creó un fuerte rechazo frente a la ley, porque debilitó su protagonismo en el proceso de RA así como la generación de rentas asociadas a su intervención. Sin embargo, le quedaron funciones esenciales como la selección de beneficiarios y predios, la elaboración de conceptos técnicos y jurídicos que —en una sociedad rural clientelista— se prestan para manejos poco transparentes, no guiados por criterios técnicos. La elevada inestabilidad de los gerentes a nivel regional y nacional implica asimetrías de información entre la gerencia y el personal, y crea problemas de tipo *principal agente*: el gerente no puede controlar los conceptos técnicos de los funcionarios de planta, lo cual abre la posibilidad de manipulaciones. En caso de que el gerente forme parte de las estructuras de poder regional, tiene que cumplir ciertas tareas en una economía de favores. Dado que la permanencia en su función normalmente no dura más de dos años,

el riesgo de este tipo de desempeño es relativamente bajo, mientras que las utilidades políticas pueden ser altas.

De otra parte, el Incora no estaba interesado en hacer contratos con otras entidades, porque ello podría entenderse como prueba de su insuficiencia operativa, lo cual induciría al Gobierno a recortar aún más su presupuesto. Ya los problemas y demoras en la reglamentación de la ley, las reestructuraciones y los recortes presupuestales habían bajado significativamente la capacidad operativa del Incora. En la práctica, ello tuvo como resultado una lenta ejecución así como la falta de atención y de capacitación de los beneficiarios.

- Los nuevos actores en el proceso son, por la parte de la sociedad civil, las organizaciones campesinas y, por parte del sector privado, las inmobiliarias y las lonjas de propiedad raíz. A pesar de su tradición de lucha y su rechazo político a la ley, natural desde el punto de vista del dilema clásico de RA, en la práctica, las organizaciones campesinas participan activamente como intermediarias en el mercado de RA. El cambio de la actividad política por la actividad mercantil es el mayor efecto de la ley en los líderes campesinos. En vista de las amenazas que persisten contra los líderes campesinos y de su precaria situación económica, el nuevo rol como intermediarios les permite un cierto amparo político y la posibilidad de mejorar su nivel de vida mediante unos viáticos y provisiones. Enfrentan la difícil tarea de combinar sus funciones gremiales y políticos con sus intereses personales y sus necesidades de subsistencia, sin perder su credibilidad como líderes.

Esta situación se complica aún más debido a que las organizaciones campesinas enfrentan una fuerte competencia entre sí, en calidad de intermediarias (en Sucre son nueve en total) y, además, con las inmobiliarias. Por esta razón, las organizaciones campesinas han tenido que consolidarse en el mercado para mantener a su clientela, de la cual hacen parte no solo la base campesina, sino también los propietarios de tierras, quienes demandan sus servicios en la intermediación de tierras. Dado que los propietarios quieren vender a precios altos y los campesinos quieren comprar a precios bajos, los líderes enfrentan un dilema de intereses opuestos. Por las ventajas informativas de las organizaciones campesinas debido a su mayor conocimiento del mercado, por sus contactos con fun-

cionarios del Incora que datan de tiempo atrás y por su posición intermedia entre el Incora, los campesinos y los propietarios surgen otras situaciones de tipo principal agente, que les permiten a dichas organizaciones ciertas manipulaciones para ampliar su margen de intermediación (por ejemplo, fácilmente pueden organizar comités de aspirantes que cumplan los requisitos de la ley). Las relaciones de las organizaciones campesinas con el Incora son ambivalentes: por un lado, necesitan mantener buenas relaciones para no arriesgar la opción de obtener el subsidio; por el otro, la ley establece una competencia entre los nuevos actores y el Incora para la ejecución de ciertas funciones. La ANUC, a través de sus dirigentes, ha expresado críticas al Incora por su corrupción e ineficiencia, a la vez que se ha mostrado inclinada a asumir algunas de sus funciones. Otras organizaciones campesinas expresaron posiciones más moderadas y de colaboración con el Incora.

- Las inmobiliarias. Para estas entidades se abrió un nuevo mercado, que por su poca transparencia puede generarles elevadas ganancias; estas entidades gozan de cierta preferencia por parte de los propietarios, dado su carácter profesional y apolítico, y por eso pueden cobrar tarifas relativamente altas. Sin embargo, la mayor parte de las inmobiliarias que intervienen tienen origen principalmente urbano, cuentan con poca experiencia en el medio rural y en el negocio de RA y, por ende, su posición es desventajosa frente a las organizaciones campesinas. Algunos propietarios entrevistados aludieron a los altos costos y a la poca eficiencia de las inmobiliarias, las cuales, por lo demás, pueden, al igual que otros agentes, manipular un mercado que se caracteriza por ser altamente imperfecto. Sin embargo, presentan un mayor problema de *moral hazard*, porque no tienen ninguna base social que los controle. Como agentes tienen solamente un principal, mientras que los líderes campesinos tienen dos. En cambio, entre las lonjas de propiedad raíz y los propietarios no hay ningún problema de tipo principal agente, por el régimen de incentivos: dado que la tarifa consiste normalmente en un porcentaje del avalúo comercial, ambos tienen interés en subir el precio.
- Los propietarios. Estos agentes quieren obtener como mínimo el precio del mercado por sus predios, el cual es el precio base para

las negociaciones. 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 reserva³⁸. El subsidio variable del 70% ofrece la oportunidad de incluir todos estos costos en el precio de la negociación; igualmente, a partir de los avalúos comerciales, obtienen un cierto margen que les permite bajar el precio durante la negociación sin arriesgar pérdidas reales. Los propietarios de tierras ofrecen su finca en venta, ya sea a sus trabajadores (en cuyo caso los propietarios hacen los trámites con el Incora), o a intermediarios como el mayordomo, una inmobiliaria o a líderes campesinos, los cuales cuentan con algunas ventajas, como sus contactos con el Incora, el cobro de una comisión más baja por sus servicios y, además, aprovechan la presión que ejerce su base o clientela para agilizar los trámites. Por todas estas razones, el líder campesino es la mejor opción de intermediación para el propietario de tierras.

- Los beneficiarios. Según los criterios de la ley, los beneficiarios pertenecen a los sectores más marginados de la sociedad rural, ya que son los pobres rurales con poca tierra o sin ella, pero con experiencia agropecuaria. Estos beneficiarios tienen una gran inclinación para convertirse en propietarios de un lote que asegure la reproducción familiar o para ampliar el tamaño de su minifundio a fin de mejorar su nivel de subsistencia. Como no tienen recursos económicos, su único patrimonio es su voto electoral. Si por suerte, a

³⁸ El precio de reserva es el precio mínimo, por el cual los propietarios están dispuestos a vender.

Los costos de transacción contienen los requisitos de la ley como relleno topográfico, avalúo comercial y la inscripción en el registro regional del Incora. Además, puede incurrir en costos para organizar un comité de aspirantes, contratar intermediarios y finalmente unos gastos para agilizar los trámites.

El 50% del precio negociado está pagado en bonos agrarios a 5 años con una tasa de interés de por lo menos el 80% de la inflación. Teóricamente, la ley contempla medidas para incentivar la oferta y compensar las pérdidas causadas por los bonos como la exención del impuesto de ganancias ocasionales, la posibilidad de pagar otros impuestos con los bonos, etcétera. En la práctica, el incentivo es bajo, debido al bajo nivel de recaudo efectivo de dichos impuestos, la subvaloración del avalúo catastral como base tributaria y el alto grado de informalidad del mercado de tierras.

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: la participación en empresas comunitarias, altos niveles de endeudamiento por la compra de tierras y precios elevados por los predios adquiridos; simultáneamente, se sienten en una situación privilegiada frente a los demás aspirantes y tratan de no perder esta oportunidad. Además, su bajo nivel educativo, su falta de experiencia en el manejo de créditos, y la subordinación histórica bajo los terratenientes y las estructuras clientelistas en el medio rural impiden que estos beneficiarios puedan negociar con libertad o endogenizar el precio de la tierra. El efecto psicológico del subsidio directo y de la "cultura del no pago", todavía presente en la Costa Atlántica, les hace creer que la tierra es casi "regalada", hasta que tienen que pagar la primera cuota de los intereses.

En síntesis, existen fuertes asimetrías entre las partes de la negociación voluntaria que, en combinación con el régimen de incentivos de la ley, explican las tendencias señaladas por las estadísticas del nivel macro. 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 del 70% de este precio hipotético se paga el 100% del precio realmente concertado.

3. La reforma agraria a través del mercado de tierras en la práctica

3.1 Antecedentes del Plan Piloto

El subsidio del 70%, creado por la Ley 160 de 1994, tiene dos funciones:

1. Compensar al propietario que vende, por la parte exógena del precio no reductible, a partir del proyecto productivo (PP) ejecutado en el predio; el PP solamente tiene que financiar el 30% del precio negociado. El beneficiario no puede obtener la porción correspondiente a la parte exógena del precio (liquidez, valorización), por la

prohibición legal de vender la tierra durante 12 años. La falta de demanda efectiva tampoco permite al propietario vendedor conseguir la parte exógena del precio en el mercado no intervenido. En cambio, en ciertas condiciones, la negociación voluntaria le permite obtener un aumento del precio. Por eso el subsidio constituye una transferencia del presupuesto nacional a los propietarios.

2. Sin embargo, la poca transparencia del mercado de RA y el escaso presupuesto en relación con la oferta, asignado por decisiones del Incora, y la gran cantidad de intermediarios con intereses propios causan altos costos de transacción que se pueden atribuir, en buena parte, a los costos de *rent seeking*. Dependería de un estudio de caso determinar la proporción del subsidio que cubre estos costos y la proporción calificable como transferencia neta para los propietarios.

El alto porcentaje de cartera vencida que registraba la Caja Agraria en los créditos para compra de tierras en 1998 demuestra que, en el caso de muchas parcelaciones, el 30% del precio de la tierra financiado al DTF + 2% no es financiable con la rentabilidad agropecuaria obtenida por el PP, bajo las condiciones actuales. Entonces, en la mayoría de los casos, el subsidio no ha podido cumplir su segunda función, según el concepto teórico de RAM. En ello ha incidido, además del alto precio de la tierra, la falta de integralidad por la inoperancia del SNRA, las demoras en la reglamentación de la ley y la crisis del sector por la baja rentabilidad y factores climáticos. En 1995, el Incora entregaba tierras y la Caja Agraria financiaba el 30% sin la existencia de un PP.

Debido a la inoperancia del SNRA, a los problemas de la descentralización (inexistencia de los CMDR, débil participación de las autoridades locales), a la falta de cofinanciación y a la necesidad del Incora de ejecutar su presupuesto asignado (so riesgo de perderlo), se celebró un convenio entre el Incora y la Caja Agraria. A raíz de la elevada cartera vencida de 1995, la Caja Agraria demandó garantías para seguir cofinanciando la compra de tierras; además, solicitó la formulación de un PP antes del desembolso. Como resultado de este convenio, el Incora asumió la mayor parte del riesgo de cartera. Para 1997, demandó, además, un avalúo realizado por Agrocrédito. Sin embargo, la función de

este avalúo es limitada porque la Caja solamente deja de financiar si el precio negociado supera dicho avalúo en más de un 30%.

Dado que el PP solo tiene que financiar el 30% del precio negociado, no puede tener la función de endogenizar el precio de la tierra. Solo puede indicar cuál sería el precio pagable con base en la rentabilidad productiva. Así, se confirma la conclusión de que el subsidio se transfiere directamente al vendedor. Además, permite sacar otra adicional: se transfiere el riesgo asociado con la propiedad de la tierra (rentabilidad agropecuaria, desvalorización por violencia) a los beneficiarios que se transforman en deudores. Mientras que el vendedor obtiene la liquidez del patrimonio directamente (con la excepción de los bonos), los beneficiarios se convierten en propietarios a un plazo de doce años, asumiendo todo el riesgo del sector rural. Por eso no pueden ni vender ni arrendar la tierra antes de este plazo, así que el beneficio de la propiedad de la tierra se limita a su función de activo de capital para la producción agropecuaria. Esta función podría ser realizada con menores costos/riesgos a través de contratos de arriendo, a mediano o largo plazo.

3.2 La situación de los beneficiarios

Casi todas las parcelaciones visitadas en 1997 y 1998 enfrentaban la necesidad de reestructurar sus deudas, y de resolver serios problemas internos. Como causas principales se pueden mencionar los siguientes factores:

- ***Problemas financieros.*** Los problemas financieros obedecían a demoras en el desembolso de los créditos con respecto a los períodos óptimos para las labores agrícolas; diferencias en el tiempo entre el desembolso del crédito de tierras y de producción; demoras en el pago de las cosechas de los cultivos transitorios por parte de las empresas agroindustriales con los consiguientes sobrecostos financieros; incompatibilidad en los pagos por servicios de la deuda con respecto a los flujos de caja generados por la producción agropecuaria e intereses del sistema financiero que superan la rentabilidad agropecuaria.
- ***Falta de capacitación y asistencia.*** Se observó poca experiencia en el manejo de créditos e incapacidad de negociar con base en un PP; también escasa asistencia técnica y empresarial.

- **Problemas internos y organizativos.** Poco conocimiento sobre los derechos y deberes de los miembros de empresas comunitarias, divorcios internos por la incapacidad de los PP de generar mano de obra e ingresos suficientes para todos los asociados; necesidad de jornallear hasta la obtención de ingresos por concepto de la primera cosecha.
- **Baja rentabilidad y efectos climáticos.** Por la falta de asistencia técnica, financiamiento y canales de comercialización había una alta limitación en las opciones productivas. Los cultivos comerciales mecanizados son riesgosos e intensivos en capital, pero no generan suficiente empleo para ocupar la mano de obra disponible de las familias beneficiadas.

Se puede concluir que los problemas principales de la Ley 160 son su limitada capacidad para endogenizar los precios de la tierra, la falta de integralidad en la prestación de servicios y en la construcción de infraestructura complementaria y la aplicación limitada de otros mecanismos de la ley y de la política agraria para estimular la oferta de tierras (extinción del dominio sobre las tierras de origen ilícito, zonas de reserva campesina, recaudación efectiva de los impuestos de ganancia ocasional, de valorización y del predial).

3.3 El Plan Piloto de Mercado de Tierras

En vista de la problemática señalada en torno a la ejecución de la Ley 160, el Gobierno colombiano acordó con el Banco Mundial (BM) la realización de un Plan Piloto en cinco municipios del país, los cuales deberían reflejar condiciones heterogéneas³⁹. El objetivo central del Plan Piloto era la elaboración participativa de una nueva metodología basada en la Ley 160 para buscar su acercamiento al concepto teórico de RAM. Para la coordinación del proceso se contrató una *Unidad de Gestión*, a través del IICA, que debía concertar tanto con el Incora como con los nuevos actores a nivel local. Mediante este proceso se elaboró un Manual Operativo (MO) que sistematiza la nueva metodología. El desem-

³⁹ San Benito Abad (Sucre), Montelíbano (Córdoba), Puerto Wilches (Santander), Rivera (Huila) y Fuente de Oro (Meta).

peño del Plan Piloto y su grado de éxito servirá como base para negociar un crédito del BM con el fin de cofinanciar el programa de reforma agraria previsto en el Salto Social. Este programa de apoyo para la reforma agraria en Colombia, a ser cofinanciado por el BM, tenía las siguientes metas cuantitativas:

- Dotación de tierras para 25.000 a 40.000 familias en cuatro años.
- Generación de la misma cantidad de empleos adicionales.
- Aumento de la productividad de las empresas básicas de producción en un 30-40%.
- Aumento del ingreso para al menos un 75% de las familias beneficiarias en un 30%.
- Reducción de la violencia en un 5% por año.

Para poder cumplir estas metas, el Plan Piloto propuso un tope del subsidio de tierras de 12.000 dólares por familia, incluyendo un componente para inversiones intraprediales. De esta manera, se pretendía incentivar la compra de tierras subutilizadas sin infraestructura productiva. Con el mismo objetivo se proponía incorporar un subsidio de arranque a través del Plan de Generación de Empleo (PGE), el cual remuneraría la mano de obra necesaria para realizar las obras y alimentar las familias beneficiarias hasta la primera cosecha. Así, se pretendía reducir los costos de las tierras y aumentar la eficiencia social de la RA.

El cuarto componente era el del fortalecimiento institucional, que comprendía el entrenamiento de promotores, las Umata y CMDR (Consejos Municipales de Desarrollo Rural) a nivel municipal y una reestructuración del Incora para adaptarse a su rol de facilitador. Por el componente de aumento de productividad y el entrenamiento se asume una UAF promedio de 10 ha en vez de 14,3 ha previstas en el Salto Social.

El Plan Piloto se concentró en los siguientes aspectos, que difieren de las funciones habituales del Incora:

- Fortalecimiento de las estructuras locales como CMDR y Umata en la planificación y el control de programas municipales de RA (PMRA).
- Participación de nuevos actores de la sociedad civil y el sector privado en la ejecución y financiación de los PMRA.

- Diseño de una metodología transparente para la elaboración de los PMRA, incentivos a la transparencia en la oferta de tierras y en la selección de los beneficiarios.
- Capacitación de los nuevos actores y, especialmente, los beneficiarios para el proceso de negociación y la elaboración de PP.
- Negociación con base en un PP como criterio racional del precio máximo que se puede pagar por las tierras compradas.

3.4 Los resultados del Plan Piloto

Es necesario aclarar que para adelantar una evaluación del Piloto solamente se visitaron dos de los cinco municipios piloto (San Benito Abad y Fuente de Oro), por un período de 15 días en cada uno de ellos en diciembre 1997 y enero 1998. En este período, el proceso de traspaso de la propiedad rural y de la instalación de los PP no había culminado todavía. Faltaba la aprobación definitiva de los PP como condición para el desembolso del subsidio y de los créditos. Por ello no se había podido evaluar todavía el éxito del programa, cuyos indicadores principales serían la viabilidad de los PP, su capacidad para amortizar la deuda y para mejorar el nivel de vida de los beneficiarios. Las mismas insuficiencias se tenían con respecto a la sostenibilidad del proyecto, en cuanto a los efectos reales de la capacitación y del fortalecimiento institucional de los nuevos actores.

Sin embargo, con base en las entrevistas realizadas se pueden hacer algunas observaciones acerca del proceso, que podrían señalar los logros y limitantes del Plan Piloto, tanto en relación con los problemas ya analizados en la primera parte de este artículo como con las metas proyectadas para el programa de apoyo. Después de haber analizado los procesos en los niveles macro y meso, esta parte del análisis se concentrará en el nivel micro; para ello se considerarán los factores técnicos e institucionales.

3.4.1 Descentralización y participación comunitaria

Cuando entró a operar el Plan Piloto en ambos municipios (Fuente de Oro y San Benito Abad), los CMDR prácticamente no existían. Se lograron su activación y la participación de los beneficiarios selecciona-

dos y de las autoridades locales en el Plan Piloto. Sin embargo, hubo problemas en la composición y la continuidad de los CMDR, cuyos representantes tuvieron que ser cambiados varias veces (Fuente de Oro). La participación de los beneficiarios era relativamente activa hasta la aprobación de los PP; después disminuyó considerablemente (San Benito Abad).

Las asimetrías en el nivel cultural entre las autoridades municipales y los representantes de las instituciones, por un lado, y los beneficiarios, por el otro, limitan el potencial real de una participación activa en la planificación y en la toma de decisiones. Varios beneficiarios entrevistados expresaron su descontento porque el predominio de los representantes políticos e institucionales restringía las posibilidades de expresar sus opiniones. También encontraban escasos beneficios por su participación en relación con los costos que ello les representaba (transporte, pérdida de jornales, alimentación). Incluso la situación de orden público en ambos municipios dificultaba una participación amplia⁴⁰. Por los problemas mencionados, el concurso de los beneficiarios en la elaboración del diagnóstico municipal, el PMRA y las fincas modelo como base para los PP era limitado. Se deben tomar medidas para evitar que los CMDR se conviertan en instancias de aprobación formal de políticas predefinidas y que su composición y planes tengan sesgos muy marcados por el caso urbano.

Los programas de capacitación pueden ser bastante eficaces en dos frentes: el de promoción a la participación y el de planificación. En el primer caso, la capacitación realizada por diferentes actores del SNRA aumentó considerablemente la capacidad de los beneficiarios para participar activamente en el proceso de negociación y en la elaboración de los PP. Los costos de capacitación y movilización para este fin se pueden considerar como moderados con respecto a sus beneficios.

En cuanto a la capacitación para la planificación, todavía hay bastante por hacer. Se ha demostrado que el conocimiento económico-fi-

⁴⁰ En Fuente de Oro el presidente de una de las parcelaciones del Piloto fue secuestrado y asesinado porque se le culpó de colaborar con la guerrilla. Este hecho fue parte de una ofensiva de los paramilitares en el Ariari para "limpiar" la región. La población en Fuente de Oro fue intimidada por los asesinatos y desalojos. Bajo estas condiciones una participación amplia en procesos de reforma agraria parece poco probable.

nanciero de los actores locales (Umata) para elaborar proyectos productivos o programas de inversión extrapredial todavía es bajo. Eso se observa en el diseño de las fincas modelo, cuyos coeficientes técnicos parecen demasiado optimistas y cuya rentabilidad era exagerada, no solamente en comparación con los PP posteriormente elaborados por los beneficiarios, sino también con cifras manejadas por otros agricultores. Además, la capacidad operativa no era suficiente para atender un mayor número de beneficiarios. En Fuente de Oro, por ejemplo, la Umata no pudo atender las demás parcelaciones, dado el activo papel que debió desempeñar en el proceso piloto.

Para fortalecer la descentralización se requieren programas de capacitación para los nuevos actores municipales. Sin embargo, estos programas resultan muy costosos en vista de la alta movilidad de tales actores de acuerdo con las circunstancias electorales. En San Benito Abad, por ejemplo, el presidente de la Umata fue sustituido a raíz de las elecciones municipales, no obstante la importancia de su desempeño. Debería pensarse, entonces, en programas para fortalecer los CMDR tanto en su capacidad técnica como en su potencial de representar los intereses de la base campesina frente a las autoridades municipales, las demás instituciones estatales y el sector privado. Para incentivar y fortalecer la participación de la comunidad, debe pensarse en reuniones sin la participación de las autoridades. Eso ayudaría a los campesinos a aclarar su posición y armonizar primero sus intereses, antes de concertar con las autoridades. Eso requiere tanto de talleres de capacitación (*capacity building*) como de un aumento del grado de autonomía de la comunidad organizada frente a las autoridades (*empowerment*). El pago de viáticos para los que viven en las áreas rurales podría contribuir a disminuir el sesgo de la composición de los CMDR hacia el casco urbano. Un CMDR fuerte y amplio parece ser un requisito principal para la continuidad de la reforma agraria municipalizada de manera transparente y centrado en los intereses de los campesinos.

3.4.2 *Integralidad*

Frente a la inoperancia del SNRA, el Piloto trató de obtener la integralidad en el proceso a nivel municipal, mediante la incorporación

de diferentes actores institucionales, privados y de la sociedad civil. No debe olvidarse que en este sentido el Piloto se encontraba en una situación privilegiada por su carácter demostrativo y por su conexión con el BM. Bajo estas condiciones la no colaboración o un desempeño poco claro habrían significado costos políticos altos para los actores. La coordinación de todo el proceso y la articulación de los actores debe hacerla el Incora o un promotor contratado, siguiendo el ejemplo de la Unidad de Gestión. Sin embargo, el Piloto ha demostrado que la articulación de diferentes actores, que en muchos casos no están presentes en el municipio mismo sino en la capital departamental, es bastante difícil. Las instituciones estatales tienen sus propias clientelas, y su participación real durante todo un plan cuatrienal de reforma agraria en un municipio requiere un respaldo político que supera las posibilidades de un alcalde o un CMDR.

Se observaron choques institucionales entre el Incora, la Caja Agraria y algunas organizaciones campesinas, debido principalmente al dilema político institucional. Una parte de esta controversia se expresa en diferencias a nivel técnico (PP, tamaño de UAF). Sin embargo, el problema principal radica en la redistribución de las rentas asociadas con la RA de los actores tradicionales, incluido el Incora, hacia las autoridades municipales y los nuevos actores. Debido al nivel de corrupción encontrado en la administración municipal de San Benito Abad, en combinación con las deficiencias operativas y técnicas mencionadas, surgen serias dudas respecto al potencial real de aumentar la eficiencia y transparencia de la RAM a través de la municipalización, sin la dirección de la Unidad de Gestión y la observación directa del BM. Tampoco es claro respecto a cuáles serían los promotores de la sociedad civil o del sector privado con el liderazgo, la capacidad de convocatoria y la neutralidad requerida para reemplazar al Incora como ejecutor y desempeñar el papel de la Unidad de Gestión.

Sin la mediación de la administración municipal, los beneficiarios no pueden elaborar planes cuatrienales de reforma agraria, o solicitar subsidios estatales para la infraestructura complementaria. En esta forma, cambian su dependencia del Incora por la de las autoridades municipales. Sin embargo, descentralización no implica automáticamente mayor participación de los sectores más desprotegidos de la sociedad rural.

Dependiendo de la correlación de fuerzas en el Consejo Municipal, el alcalde no necesariamente tiene interés en los programas de reforma agraria o en la activación de los CMDR. El apoyo político al Piloto en los municipios y su capacidad de combinar diferentes subsidios estatales es un gran logro, y se debe en parte a su *status* particular. Otra vez se demuestra la importancia de un CMDR amplio y capacitado, que por su funcionamiento requiere ciertas condiciones de paz y estabilidad política.

Los actores de la sociedad civil como, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales contratadas, jugaron un rol muy positivo. En San Benito Abad se contrató una ONG para la capacitación de los beneficiarios y para la elaboración de los PP, la que introdujo métodos lúdicos para la capacitación e ideas innovadoras para la diversificación productiva. A pesar de sus aportes valiosos al proceso, su participación depende de un contrato y por eso de la disponibilidad de fondos. Los PP ambiciosos, elaborados por la ONG, requieren un acompañamiento técnico y organizativo durante la fase de arranque, para que sean exitosos. Aunque se espera que las Umata sean un instrumento de apoyo, el pago accidentado de los salarios y la inestabilidad laboral debilitan su capacidad de intervención.

3.4.3 Proyectos productivos

La filosofía del Piloto es la obtención de una finca integral, mediante la diversificación productiva y la absorción completa de la mano de obra familiar. La combinación de cultivos comerciales tradicionales en la zona con cultivos de pancoger, ganadería de doble propósito y especies menores, puede disminuir los riesgos en la producción y por fluctuaciones de precios. El Piloto ha otorgado prelación al modelo mixto de asociación productiva: los cultivos comerciales, la ganadería, los bosques y aguas se manejan colectivamente, mientras que cada familia obtiene una parcela individual, donde puede realizar cultivos de pancoger y actividades comerciales a pequeña escala. Especialmente en las parcelas individuales se buscan actividades intensivas en mano de obra. Así, se intensifica la producción y se reduce el tamaño de la UAF.

La organización mixta, donde la mayor parte de área se trabaja colectivamente, está en contradicción con la teoría de RAM que preten-

de crear fincas familiares. Al darle prelación a la organización colectiva, se reconoce que hay economías de escala considerables en los cultivos comerciales. Estas economías de escala no necesariamente surgen de la producción agropecuaria, sino principalmente del acceso a servicios, arriendo de maquinaria, crédito y canales de comercialización. Los beneficiarios entrevistados sostienen que a pesar de su preferencia por un trabajo individual aceptan la forma colectiva como necesaria en las presentes condiciones del sector. Enfatizan las ventajas en la negociación con las autoridades estatales y con otros actores en los mercados. Eso indica que ni los mercados ni las entidades estatales sectoriales funcionan plenamente, según criterios de eficiencia o de rentabilidad, sino que están entremezclados con factores políticos. Se puede hablar de una clientelización de la economía rural de manera generalizada, que no se limita a ciertos institutos estatales.

Desde el punto de vista productivo, los PP del Piloto presentan ciertos riesgos: si bien es cierto, en términos generales, que los PP deberían seguir en el nivel micro las tendencias globales de reconversión productiva del sector agropecuario⁴¹ y aprovechar la disponibilidad de mano de obra familiar, este proceso puede resultar bastante difícil e incierto a nivel local. Estos riesgos se amplían cuando no hay otros productores (medianos o grandes) que participen en estos nuevos cultivos, de tal manera que se obtengan unas escalas mínimas de producción; cuando no se cuenta con canales de comercialización; por último, cuando no hay un conocimiento técnico del cultivo ni una familiaridad cultural con éste.

Los riesgos a nivel de los beneficiarios radican en que éstos tienen que hacer frente a varios desafíos, además de su transformación sociocultural de trabajadores rurales a empresarios; tienen que trabajar de manera asociativa, aprender a manejar los créditos, los nuevos cultivos; tie-

⁴¹ Las tendencias principales consisten en una sustitución de los cultivos semestrales extensivos en área y mano de obra por cultivos permanentes y hortalizas intensivos que generan alto valor agregado por hectárea. Infortunadamente, esta reconversión, que se expresa en las estadísticas agregadas a nivel nacional, se muestra de manera muy heterogénea a nivel regional y local. Especialmente en las regiones de agricultura comercial o de ganadería extensiva la contracción de la producción de los cultivos comerciales no fue compensada por una expansión de cultivos permanentes u hortalizas. El último proceso se concentró en el Valle del Cauca y en algunas regiones de economía campesinas cercanas a grandes centros de consumo.

nen que definir la organización de la producción, solucionar los conflictos y responder al requerimiento que se les hace de ser más eficientes que el promedio de los productores en la zona. Todos estos cambios implican una gran exigencia y representan riesgos considerables.

3.4.4 Negociación de tierras y PP

La combinación sistemática de la negociación con la rentabilidad calculada en el PP como criterio razonable es un logro importante del Plan Piloto. Teóricamente, la rentabilidad productiva de la finca en su estado actual debe ser la base de la negociación. Las mejoras serían valoradas indirectamente a través de su contribución a la producción agropecuaria. Este procedimiento evita que la elevación del potencial productivo de la finca, realizado por el PP, se traslade a través de la negociación a los propietarios, desestimulando así la formulación de PP innovativos. Permitiría una endogenización del precio de la tierra.

Sin embargo, en la práctica, los hechos no ocurren así, pues aunque se esperaría que los precios de la tierra fuesen muy bajos cuando la finca no está en producción y las mejoras son solamente de carácter suntuario, en realidad, los propietarios valoran sus tierras al precio del mercado, definido como el costo de oportunidad para la venta a los beneficiarios; además, valoran las mejoras según los costos de inversión. Frente a gran presión por la tierra de parte de los beneficiarios y las asimetrías en el poder de negociación, los efectos de la capacitación que se ha suministrado para negociar a precios más bajos son bastante limitados.

Para que haya negocio, en la práctica, el tope de la negociación es la rentabilidad del predio con base en el PP calculado. Entonces, se acepta la transferencia de las rentas asociadas con el aumento de la rentabilidad a través del PP frente al estado actual de la finca a los propietarios. Los costos para las mejoras y adecuaciones y los riesgos asociados son asumidos por los beneficiarios. Se puede constatar una tendencia de elevar la rentabilidad calculada de los PP, hasta que puedan financiar el 30% del precio de mercado de la tierra, en vez de bajar este precio a límites acordados con la rentabilidad actual de los cultivos principales vigentes, con una tecnología media. En todo caso, se endogeniza solamente el

30% del precio de la tierra, porque los PP solamente calculan los costos financieros del crédito. Mientras tanto se acepta la transferencia del subsidio del 70% al vendedor. Aún así, los precios pagados por la tierra en el Piloto han sido levemente menores que bajo esta modalidad de tierras negociadas por intermedio del Incora, a la vez que tampoco reflejan la rentabilidad de la finca negociada en su estado actual⁴².

En el marco del Piloto se estima que los PP pueden alcanzar mayores beneficios a través de la diversificación y de la introducción de nuevas actividades, que si bien se realizan en pequeña escala, arrojan elevadas rentabilidades. Los mercados estrechos no permiten una ampliación de estas actividades sin causar una caída de los precios y de la rentabilidad. Si se trata de cultivos de pancoger, se pueden presentar problemas de liquidez, cuando la rentabilidad del PP depende en un grado relativamente alto de estos cultivos para satisfacer los requerimientos del sector financiero. Los PP del Piloto calculan también una UAF considerablemente menor que el Incora y disminuyen de esta manera los requerimientos y los costos de tierra por beneficiario. Sin embargo, esta estrategia resulta altamente riesgosa por las razones ya mencionadas y porque los cálculos de inversión a doce años tropiezan con una gran incertidumbre en el entorno sectorial. Las grandes diferencias en la rentabilidad encontradas entre las fincas modelo en los PMRA y los PP presentados por los beneficiarios del Piloto demuestran el grado de incertidumbre inherente en este tipo de cálculos.

Lo mismo se puede decir en el caso de las inversiones en la infraestructura intrapredial. La filosofía del Piloto consiste en que la tierra solamente es uno de los factores de producción que constituyen una empresa básica agropecuaria y que las inversiones complementarias tienen igual importancia. Ante la imposibilidad de cambiar la ley, en el sentido de que el subsidio pueda financiar la tierra y las inversiones complementarias, se busca la combinación de varios subsidios ya existentes.

⁴² Por la gran heterogeneidad de la tierra en cuanto a su infraestructura intra y extrapredial, su potencial agropecuario y, por ende, su rentabilidad productiva, es difícil realizar una comparación al respecto. Solamente en Fuente de Oro hubo indicios claros: bajo el Piloto se compraron dos fincas (Española y Buena Esperanza) con mayor potencial productivo al lado de una finca (Bonanza) comprada por el Incora el año anterior a un precio más alto.

El Plan de Generación de Empleo (PGE) debe financiar la mano de obra necesitada para la construcción de caminos, edificios, pequeños sistemas de riego, etcétera, y sostener las familias beneficiadas antes de la primera cosecha. Los costos de los materiales se cubren parcialmente con recursos del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y el subsidio para la vivienda rural de la Red de Solidaridad.

Con estos subsidios se pretende comprar tierras subutilizadas y adecuarlas mediante la reforma agraria. Esto seguramente genera una contribución positiva a la economía nacional, pero aumenta al mismo tiempo el endeudamiento de los beneficiarios a niveles críticos⁴³, que podrían llegar a ser semejantes a los que se tienen en los tres primeros años bajo la aplicación de la Ley 160. Frente al gran riesgo climático que ha perturbado al sector agropecuario varias veces durante esta década, en combinación con la volatilidad de mercados agropecuarios liberalizados, las tasas de interés reales entre el 10 y el 15%, un creciente nivel de violencia rural y los riesgos inherentes en la transformación de pobres rurales en empresarios, un endeudamiento promedio de \$11,2 millones de pesos por beneficiario ya es demasiado riesgoso. En vista de esta situación no es sorprendente que no hubiese participación en el programa de otras entidades financieras diferentes a la Caja Agraria.

3.4.5 Posibilidades de cobertura nacional

Según los cálculos del Piloto, con un costo total de 228 mil millones de pesos, se pueden beneficiar directamente 6.800 familias durante tres años en un total de 100 municipios durante tres años. Además, se maneja la relación de que por cada familia beneficiada se generan dos

⁴³ El Piloto calculaba que el Programa de Reforma Agraria para el período 1998-2006 requería como capital básico, para la creación de una EBA, un monto por beneficiario de 27 millones de \$ de 1997. Este valor se distribuía en 12 millones de pesos para la compra de tierras, \$3 millones para la instalación de infraestructura productiva, \$3 millones para vivienda y \$7,4 millones de pesos para capital de trabajo. Adicionalmente consideraba un subsidio de arranque (PGE) de \$1,6 millones. El costo total está financiado en un 48,5% por subsidios, un 41,5% con créditos y en un 10% por contribuciones de los beneficiarios (mano de obra). Estas cifras provienen de la Unidad de Gestión y datan de octubre de 1997; puesto que solo corresponden a los costos de inversiones intraprediales, a ellos se deben agregar los costos de capacitación y de fortalecimiento institucional.

empleos más. Una parte de estos empleos resulta de obras de infraestructura extrapredial (vías y reforestación); por esta razón se trata de empleos temporales. El origen de este efecto multiplicador de empleo no queda claro, dado que en los municipios piloto los PP apenas alcanzaron para absorber la mano de obra de las familias beneficiadas, pero no crearon empleos adicionales. Si se divide el número total de beneficiarios directos por el número de municipios resulta un promedio de 68 familias beneficiadas en cada municipio. Es poco probable que de estas 68 familias surjan los incentivos económicos suficientes para generar empleos para 100 familias más.

Los costos de ejecución del programa resultan bastante elevados, lo cual limita su alcance. Así, por ejemplo, un alcalde tendría que movilizar subsidios por 890 millones de pesos desde diferentes fondos y entidades estatales para beneficiar a 68 familias directamente. Con estos recursos podría beneficiar un número mayor de personas a través de otros programas o inversiones. Entonces, el beneficio político, en términos de votos adicionales, es relativamente bajo y disminuye el compromiso real que tiene el alcalde con la reforma agraria.

Esta estructura de requerimiento de recursos subraya una vez más la importancia de bajar los costos de la tierra para que la reforma agraria sea viable y sostenible en el tiempo, y para que alcance una proporción significativa del grupo meta. En comparación con el Salto Social que estimaba un costo por de 625 dólares por hectárea, el Piloto calcula un costo de casi 1.000 dólares por hectárea (12 millones de pesos por familia con una UAF promedio de 10 ha). Para financiar este aumento se busca el aumento en la rentabilidad agropecuaria de un 30-40%, mediante diversificación productiva e inversiones en infraestructura. Sin embargo, la reducción de los costos por UAF debería lograrse, en primer lugar, mediante la disminución del precio de la tierra, y solo, en segundo lugar, a través de la reducción del tamaño de la misma.

La diversificación productiva requiere de una mayor vinculación de la reforma agraria con las políticas sectoriales a nivel departamental, y de la cooperación con otros productores a nivel subregional o departamental, para poder producir y comercializar volúmenes que permitan la realización de economías de escala en la comercialización, asistencia técnica y financiación. Los requerimientos de la reconversión producti-

va superan la capacidad de unas pocas parcelaciones dispersas a nivel municipal. La creación de concentraciones parcelarias, como lo contempla la Ley 135, sería otra opción, pero su realización es difícil, dadas las herramientas legales vigentes.

3.4.6 Oferta y demanda de tierras

Un aspecto positivo del Piloto es su intento de estimular y sistematizar la oferta y demanda de tierras a nivel municipal. A través del proceso de inscripción y calificación de la demanda se puede estimar su cantidad y categorizarla según criterios cualitativos, tales como nivel educativo y ocupación. La sistematización de estos datos, en combinación con la zonificación del municipio y la determinación de zonas aptas para la RA, constituyen una base para el PMRA. La calificación y selección de la demanda potencial por el CMDR garantiza la transparencia. La capacitación obligatoria es otro filtro de la demanda, basado en la autoselección de los beneficiarios potenciales. No obstante, el PMRA solamente satisface una pequeña parte de la demanda potencial: de los 14.000 habitantes de Fuente de Oro, el 85% son jornaleros, cuyas posibilidades de encontrar trabajo en otros sectores no agrícolas son mínimas. El PMRA proyecta satisfacer la necesidad de tierras de 250 familias.

A través de la divulgación de la ley se estimula también la oferta voluntaria. Además del aumento de la cantidad de fincas ofrecidas durante el Piloto, las variables clave son la calidad de la tierra ofrecida y la disponibilidad de negociar con base en la rentabilidad de un PP presentado por los beneficiarios. Los propietarios que vendían tierras buenas a precios aceptables, lo hacían por endeudamiento crítico o por razones familiares. Surgen dudas respecto a la existencia de una suficiente oferta voluntaria de tierras con estas características para satisfacer la demanda.

En San Benito Abad, de las 120 familias que terminaron la capacitación, solamente 80 encontraron fincas adecuadas (4 fincas entre una oferta de más de 30). Aún así, se pretendía beneficiar a más de 600 familias en cuatro años. Al mismo tiempo, el Piloto no logró impulsar el deslinde de la Ciénega y la legalización de las tierras, con lo cual se habría solucionado la demanda de tierras de un número considerable de agropescadores a través de la titulación de baldíos.

Los hechos comentados demuestran las limitaciones de la negociación voluntaria y la importancia de su combinación con otros instrumentos. El dilema ya tradicional de una demanda potencial de tierras que supera a la oferta voluntaria y de ambas, que exceden en sus requerimientos monetarios al presupuesto disponible (parte del cual se destina a un manejo clientelista), persiste en el Piloto. La tierras subutilizadas que se encuentran en manos de narcotraficantes o ganaderos, que las poseen por motivos ajenos a la producción agrícola y que deben estar en el centro de cualquier enfoque de RA, no se pueden afectar a través de la negociación voluntaria de manera significativa. Al contrario, esta modalidad permite la parcelación de algunas fincas a costa del Estado con fines de control territorial, como lo hizo Fidel Castaño a cuenta propia en el norte de Córdoba. Para combatir el clientelismo y encontrar un mecanismo racional para la asignación del cupo limitado de subsidio entre la gran cantidad de demanda, el Piloto propone la competencia de los PP, en cuanto a su rentabilidad e impacto social. En vista de la baja capacidad de los beneficiarios para la formulación de PP financierables y de las posibilidades de manipulación de los indicadores mencionados, esta modalidad parece poco realista.

3.5 Conclusiones

La RAM parte de la base de un mercado de tierras dinámico y transparente que debería traspasar la propiedad de la tierra a los agricultores familiares calificables como los más eficientes. Para que el mercado pueda funcionar de esta manera, la tierra tiene que ser pagable por la rentabilidad agropecuaria. Sin embargo, por la doble función de la tierra como activo de capital y activo líquido, la capitalización de las rentas estatales en el precio de la tierra y el carácter oligopólico del mercado de tierras, existe una brecha significativa entre el precio de la tierra y su rentabilidad agropecuaria capitalizada. Para cerrar esta brecha se deben aplicar diferentes medidas dirigidas a la oferta, con el fin de bajar el precio y aumentar el acceso de los pobres a la tierra vía mercado. Mientras tanto y en vista de las imperfecciones del mercado y la falta de poder adquisitivo de los pobres, puede ser necesario proporcionar un subsidio a la demanda. El dilema consiste en que este subsidio, a pesar de su alcance limitado debido a las restricciones fiscales, puede impedir

la baja del nivel de precios de la tierra e inducir fuertes procesos de *rent seeking*, bloqueando de esta manera el acceso a la tierra para la mayor parte de los pobres rurales.

Infortunadamente, como indica el presente artículo, éste es el caso de Colombia. En vez de enfatizar medidas dirigidas a la oferta con el fin de aumentarla y disminuir los componentes exógenos en la formación de los precios, tanto la Ley 160 como el Piloto concentran las medidas hacia la demanda de tierras. Una serie de subsidios y créditos debe cerrar la brecha entre la rentabilidad productiva y el precio de mercado y compensar algunas de las desventajas que enfrentan los pequeños productores en el medio rural a través de servicios complementarios e infraestructura extrapredial. Frente a la falta de medidas de presión sobre la oferta (negociación voluntaria) y las asimetrías de poder, la disponibilidad de un subsidio del 70% bloquea una baja considerable de los precios mediante la negociación.

En la situación actual del sector agropecuario, algunos factores fundamentales, como la caída de la rentabilidad agropecuaria, el creciente nivel de violencia y la ausencia de compradores privados, deberían haber causado una disminución significativa en el nivel de precio. Sin embargo, los incentivos inherentes de la Ley 160 permitieron que algunos propietarios neutralizaran o revirtieran la desvalorización de sus propiedades. El propósito de RAM de solucionar el dilema clásico de la RA a través de la negociación voluntaria a favor de los pobres rurales parece poco realista bajo las condiciones colombianas: no es de esperar que los pobres rurales, como sector más débil dentro de una sociedad rural clientelizada y permeada por un conflicto armado, logren lo que el Estado no ha podido hacer durante 35 años: convencer, sin métodos de fuerza a los propietarios para vender suficiente tierra de buena calidad a precios considerablemente más bajos que los actuales, e integrar los diferentes subsistemas de RA junto con el sector privado a un programa de RA a nivel municipal, sin que haya presión y suficiente respaldo político del gobierno

No están dadas las condiciones para lograr, en cambio, en Colombia, un mercado de tierras eficiente, donde el poder adquisitivo de la demanda se derive endógenamente de la rentabilidad marginal de la tie-

rra y donde no existan grandes asimetrías en cuanto a poder económico, *status* social y nivel educativo. Por su falta de poder adquisitivo y político, las dificultades en el acceso a créditos, su bajo nivel educativo y los precios inflados de la tierra, los pobres rurales necesitan intermediarios para acceder a los subsidios y servicios complementarios. En vez de un mercado de tierras se creó un mercado de reforma agraria, en donde las rentas estatales (subsidios), anteriormente monopolizadas por el Incora, se reparten entre varios actores privados, estatales y de la sociedad civil. El desequilibrio estructural entre la disponibilidad de recursos estatales y la oferta y demanda de tierras crea un concurso de *rent seeking* entre los propietarios, los comités de aspirantes y los diferentes tipos de intermediarios, mientras que el Incora, en última instancia, tiene disponibilidad sobre unos recursos que son escasos y sobre las rentas asociadas.

Los incentivos de la Ley 160, en combinación con las asimetrías en cuanto a poder e informaciones entre los actores en dicho mercado, junto con la competencia entre diferentes clientelas, llevaron al dilema político institucional que se materializó en un alza de los precios de la tierra y en un endeudamiento crítico de la mayoría de las parcelaciones.

El Piloto intentó solucionar este dilema mediante una sistematización del proceso a nivel municipal, concentrándose en la capacitación de los beneficiarios y en el fortalecimiento de los CMDR. A pesar de las valiosas contribuciones para mejorar el proceso de RA a nivel micro, de manera transparente y participativa, se incrementaron los conflictos en los niveles meso y macro, lo cual pone en peligro la continuidad del proceso y la sostenibilidad de sus resultados.

Los choques institucionales con el Incora y la debilidad de los actores municipales demuestran que el *empowerment* de los beneficiarios como clave para la solución del dilema político institucional es un proceso a largo plazo, que requiere de unas condiciones mínimas de paz y estabilidad política que están ausentes en varias regiones del país. Por su tendencia a reducir la Ley 160 a la modalidad de negociación voluntaria, el Piloto enfrentó la oposición de sectores de la sociedad, que demandan una reforma agraria profunda bajo la responsabilidad del Estado.

El cambio en la filosofía de la RA, que surge cuando se le considera como un programa DRI más un componente de tierra, llevó a la for-

mulación de PP innovativos con una elevada rentabilidad calculada, pero con mayores riesgos asociados. Estos riesgos se cristalizan tanto en los choques con la Caja Agraria como en la imposibilidad de conseguir financiamiento por parte de otras entidades financieras.

Para disminuir los choques institucionales y mejorar la viabilidad económica del Piloto, sería recomendable hacer los siguientes ajustes:

- Mayor integración regional y articulación con los actores a nivel departamental o subregional para viabilizar el éxito de la diversificación productiva.
- Mayor apoyo y autonomía de los CMDR para incentivar la participación activa de la base campesina y fortalecer su capacidad de veeduría.
- Trato equilibrado de todos los instrumentos que da la ley para reformar la estructura de la propiedad de la tierra y dinamizar el mercado de tierras.
- Participación del sector financiero en la elaboración de los PP y en la negociación con los propietarios para garantizar precios de la tierra que permitan aumentar el nivel de vida de los beneficiarios y amortizar la deuda sin PP exageradamente riesgosos, desde la perspectiva financiera. La variable principal de ajuste debería ser la baja del precio de la tierra en vez del aumento de una rentabilidad hipotética de los PP. Este cambio podría mejorar tanto la calidad de los PP como incentivar la participación del sector financiero.

En términos generales, el Piloto tiende a sobrestimar la capacidad de negociación, gestión y participación de los beneficiarios y a atribuir casi todos los tropiezos a los choques institucionales con el Incora y la Caja Agraria. El intento de solucionar simultáneamente los problemas de descentralización, reestructuración productiva, capacitación y organización comunitaria en conjunto, con la transformación de pobres rurales en empresarios y el desarrollo de tierras subutilizadas sin infraestructura productiva, supera las posibilidades del Piloto por su enfoque local y sus limitaciones financieras. Hay problemas estructurales del sector agropecuario que no pueden ser cambiados por el Piloto en el corto plazo, pero que afectan su éxito. Entre ellos se destacan:

- La violencia y su conexión con el mercado de tierras.
- La heterogeneidad del mercado de tierras: RAM sólo se puede hacer en regiones donde la lógica de inversión productiva predomine sobre la lógica militar y especulativa y donde haya derechos de propiedad garantizados por el Estado.
- Los limitantes para los procesos participativos frente a la estructura clientelista, tales como la descentralización incompleta causante del dilema político institucional, la subordinación de los pobres rurales a las estructuras del poder local, sus desventajas en las negociaciones con los propietarios y, por consiguiente, su dependencia de los nuevos actores (ONG, organizaciones campesinas, sector privado, autoridades municipales).
- La baja rentabilidad sectorial y las dificultades de reajustar el aparato productivo por la falta de canales de comercialización, fuentes de financiamiento e infraestructura productiva.

Finalmente, el Piloto está subordinado a restricciones políticas, que limitan su mejor funcionamiento: el nuevo enfoque no destaca la dimensión de la economía política, que en el presente artículo se ha caracterizado como el dilema clásico de RA. El análisis del fracaso de la RA en el pasado enfatiza únicamente en la institucionalidad vigente en el nivel meso, especialmente en el Incora, que se percibe como ineficiente, corrupto y clientelizado. Ese análisis exagera la importancia de un órgano ejecutivo frente a los órganos legislativos y el entorno político y sociocultural. Le permite al gobierno y al resto de la sociedad delegar toda la responsabilidad a una institución. Con el nuevo concepto de RAM se corre el riesgo de hacer algo parecido, pero la delegación se lleva a cabo por agentes anónimos, a veces incipientes: la sociedad civil, el mercado de tierras, el sector privado. En caso de fracaso, los beneficiarios ya no pueden dirigirse al Gobierno o al Incora con sus reivindicaciones, porque las imperfecciones del mercado o los problemas de la descentralización tienen ahora la responsabilidad. Esta tendencia de despolitización y mercantilización de un tema sumamente político puede crear resistencia y rechazo por parte de los actores, que han reivindicado históricamente una RA profunda.

La persistencia del dilema político y del poder de *rent seeking* de los terratenientes se muestra, por un lado, en la ley misma, que, con la

negociación voluntaria, el autoavalúo de los propietarios y la limitación del subsidio relativo a la compra de tierras, es altamente favorable para los propietarios. Los resultados de los primeros tres años de implementación de la Ley 160 permiten concluir que su efecto principal ha sido la compensación de algunos propietarios por las pérdidas a raíz de la apertura, la violencia y los fenómenos climáticos en lugar de haber avanzado hacia la solución del problema de acceso a la tierra para un número significativo de la población objetivo. Los otros instrumentos de la ley como extinción del dominio, reservas campesinas o expropiación apenas empezaron a utilizarse en 1997, como resultado de las marchas campesinas en 1996.

El énfasis actual en los aspectos institucionales y la ignorancia del dilema político se refleja también en el diseño del Piloto, que carece de una estrategia coherente para la endogenización del precio de la tierra como precondition para el funcionamiento de RAM. En vez de considerar el 100% del precio de la tierra para el cálculo de rentabilidad del PP, se calcula solamente con el 30%, aceptando la transferencia directa del 70% del precio a los propietarios como compensación por los componentes exógenos de dicho precio. Ello choca con la filosofía de RAM de considerar la tierra como factor de producción agropecuaria y buscar su asignación más eficiente; solamente se explica tal procedimiento por la correlación de fuerzas políticas. Las consecuencias han sido la persistencia de los altos precios de la tierra y un alcance limitado del programa.

Ante la imposibilidad de cambiar la ley, el Piloto intenta corregir algunas de sus deficiencias: a pesar del alto costo de la tierra, ha tratado de salvar la rentabilidad de los PP mediante la combinación de diferentes subsidios para inversiones complementarias y la reducción de la participación de los costos por compra de tierras en el costo total por beneficiario a través de la disminución de la UAF. La combinación de varios subsidios sobre la demanda eleva la rentabilidad de los PP y disminuye la necesidad de bajar el precio mediante la negociación. Si se establece un tope de subsidio por familia beneficiada, se corre el riesgo de que, en vista de las asimetrías en cuanto al poder de negociación, la variable principal de ajuste será el tamaño de la UAF, en vez del precio de la tierra.

La crítica no radica en el énfasis del Piloto de disminuir el tamaño de la UAF mediante un uso más intensivo de la tierra, aumentando el

impacto social de la RA, sino en la falta de mecanismos para endogenizar el precio de la tierra. Éstos se limitan a la capacitación de los beneficiarios dentro de la negociación voluntaria y la elaboración de PP con base en créditos y subsidios adicionales, que contemplan solamente el 30% del precio.

Entonces, se requiere una política coherente orientada a disminuir el nivel de precios de las tierras y aumentar la dinámica del mercado de tierras con una combinación de diferentes instrumentos. La negociación voluntaria y las medidas del Piloto, que enfatizan en la demanda, deben ser complementadas por otros mecanismos, que se dirigen a la oferta de tierras. Entre ellas se destacan la aplicación eficaz del impuesto predial y del impuesto sobre la valorización de la tierra para neutralizar efectos especulativos, y la extinción del dominio de tierras subutilizadas y provenientes de dineros ilícitos.

Para endogenizar los precios y quitar las posibilidades de *rent seeking*, el PP debe contemplar el 100% del costo de la tierra. El subsidio para la compra de tierras debería ser eliminado o limitado a través de un tope por UAF. Los recursos estatales para financiar el 70% del precio no tienen ningún efecto productivo, pero aumentan los costos por beneficiario y limitan el alcance de la RA. En vez de subsidiar la compra de tierras, se podrían subsidiar los costos de transacción en el mercado de tierras (gastos notariales, etcétera), la inversión en infraestructura intra y extrapredial, vivienda, asistencia técnica y fortalecimiento institucional. Además, podrían dedicarse para disminuir los riesgos asociados con la RA a través de mecanismos parecidos al Fondo de Garantías, y estimular así la participación del sector privado en la financiación de los PP y la compra de tierras. De esta manera, los factores fundamentales en el mercado de tierras podrían materializarse en precios considerablemente más bajos, aumentando la viabilidad económica de los PP.

Para evitar la formulación de PP con unas rentabilidades artificialmente altas que justifican el pago de elevados precios fijados por los vendedores de tierras, se requiere la participación del sector financiero, tanto en la elaboración de los PP, como en las negociaciones. De esta manera, la RAM dejaría de ser un programa sumamente costoso en beneficio de relativamente pocas familias y con los propietarios como grupo meta informal.

Si la compra de tierras se financia principalmente a través de créditos, puede ser necesario establecer un tope para la tasa de interés para evitar un endeudamiento crítico, dada la inestabilidad de ésta. Para no desestimular la participación del sector privado, podría subsidiarse una eventual diferencia entre el DTF y el tope establecido.

Finalmente, podría pensarse en esquemas para fortalecer el arriendo de tierras a mediano y largo plazo mediante contratos legales y líneas financieras específicas. En este caso, se evitan la inversión de recursos considerables y el endeudamiento de los productores en una actividad no productiva (la compra de tierras). En Europa los ajustes del tamaño de las unidades productivas se realizan casi en su totalidad a través del mercado de arriendo de tierras.

En conclusión, la heterogeneidad regional y política del país requiere la combinación de diferentes medidas, tanto mercantiles como intervencionistas, para reformar la estructura de la propiedad rural. El problema principal de cualquier estrategia de RA consiste en la imposibilidad de realizarla de manera participativa y sostenible en medio de un conflicto armado. En vez de aspirar a solucionar una de las causas principales de este conflicto, la RA podría estar subordinada a la lógica militar para crear territorios políticamente homogéneos. Es imposible decretar la participación de la sociedad civil en la planificación descentralizada de RA mediante la expedición de unas leyes dentro de un contexto rural, caracterizado por la pugna entre diferentes clientelas institucionales y por un conflicto armado que busca el control territorial y la homogeneización política de regiones enteras usando métodos “bósnicos”.

La RA debe ser concertada con todos los actores del conflicto rural, para establecer una mezcla de instrumentos, que goce de un mínimo de aceptación de todas las partes para garantizar su realización de manera amplia, participativa y sostenible.

Bibliografía

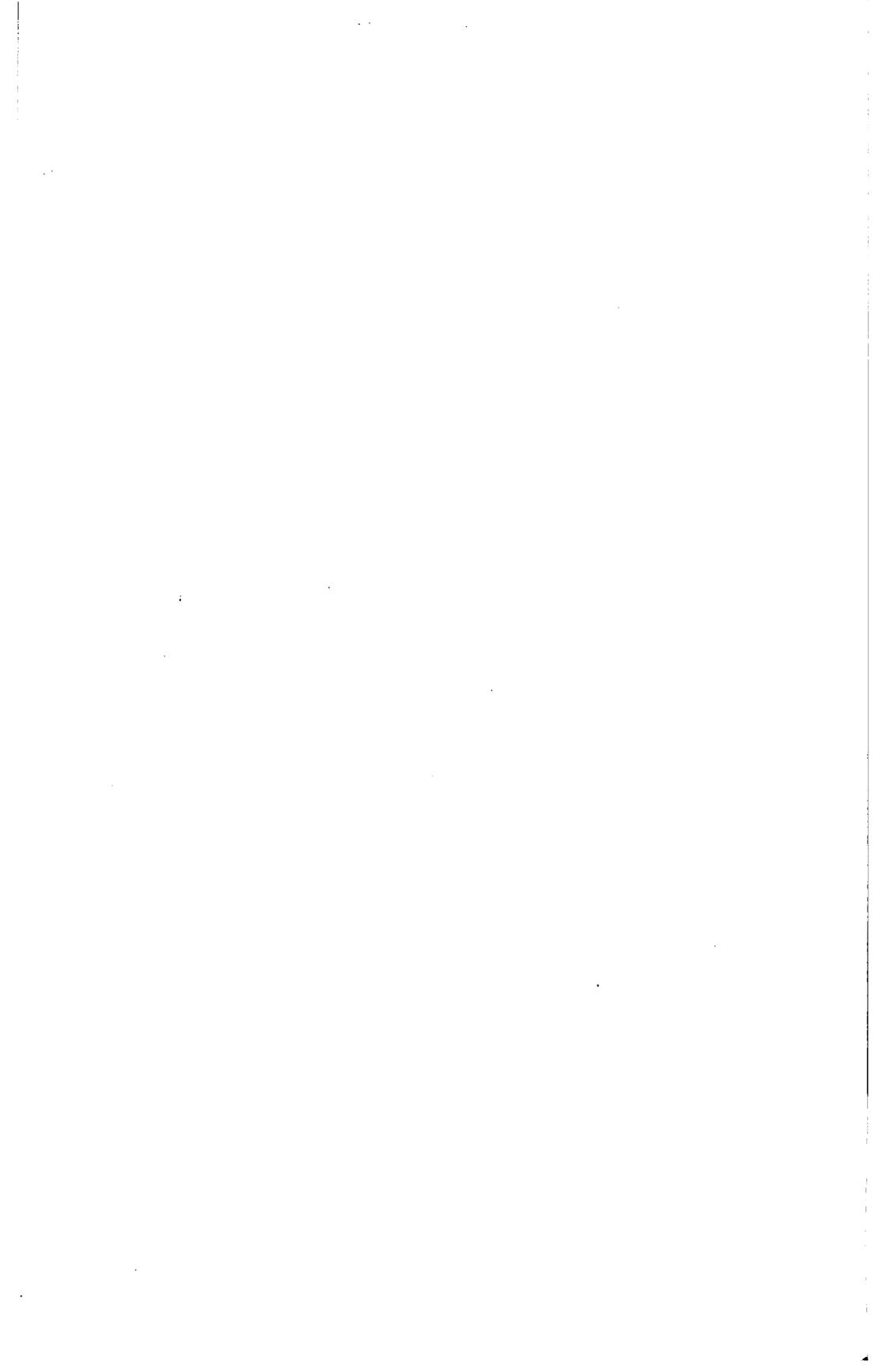
- Andrade, S., 1997. *Land in Sicht? Mettingen*.
- Arango Restrepo, M., 1987. “Esquema de políticas de reforma agraria en Colombia”, en Machado, C. (compilador), *Minagricultura 80 años. Transformaciones en la estructura agraria*, Santa Fe de Bogotá.

- Binswanger, H. P. *et al.* 1995. "Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations", en Behrman, J.; Srinivasan, T. N., eds., *Handbook of Development Economics*, Vol. 3, Amsterdam, pp. 2659-2772.
- Bejarano *et al.*, 1997. "Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales", Santa Fe de Bogotá.
- Bernal, F. *et al.*, 1998. "La incidencia del catastro en las finanzas municipales y el mercado de tierras". Estudio realizado para la Unidad de Gestión de apoyo a la reforma agraria-IICA, Santa Fe de Bogotá.
- Carter, M. R., 1993. "State mandated market mediated land reform in Latin America", en *Including the poor*, Washington, D. C., 1993, pp. 278-305.
- CEGA, FAO, 1994. "El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia". Roma.
- Deininger, K., 1998. "Implementing negotiated land reform: Initial experience from Colombia, Brazil and South Africa", en *UTC, Cape Town*, pp. 116-125.
- DeJanvry, Alain, 1989. "A study in resistance to institutional change: The lost game of Latin American land reform", en *World Development* 17 (6): pp. 867-877.
- Fonseca Prado, L. A., 1996. "La reforma agraria: nuevo enfoque para un desafío no resuelto" (inédito).
- Henze, A., 1987. "Die Produktionsmittel der Landwirtschaft". Theorie der Faktornachfrage, Faktoreinsatz und Faktormärkte. Stuttgart.
- Incora, 1996/97. "La reforma agraria y sus realizaciones" (diferentes publicaciones). Santa Fe de Bogotá.
- Jaramillo, C., F., 1997. "El mercado de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia". Documento preparado para el seminario-taller "Mercados de tierras efectivos en América Latina", auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio 1997, Washington, D. C.
- Machado C., A., 1984. "Una mirada retrospectiva", en Machado C. (compilador). Minagricultura 80 años. *Transformaciones en la estructura agraria*. Santa Fe de Bogotá.
- República de Colombia/Departamento Nacional de Planeación, 1992. Documento DNP-2590-UDA-Minagricultura, Santa Fe de Bogotá, 12 de junio de 1992.
- Reydon, B. P., Plata, L. A., 1997. "La intervención en el mercado brasileño de tierras: situación y perspectivas" (borrador). Documento preparado para el seminario-taller "Mercados de Tierras Efectivos en América Latina", auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio 1997, Washington, D. C.

Rincón Díaz, C. L., 1997. "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras". Tesis, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Economía. Santa Fe de Bogotá.

Sintradin, 1996. "Informe de la Junta Nacional 1996". Santa Fe de Bogotá.

World Bank. 1994. "Colombia: Review of agricultural and rural development strategy". Washington, D. C.



ANTE EL FRACASO DEL MERCADO SUBSIDIADO DE TIERRAS

Héctor Mondragón

El Programa de Mercado subsidiado de Tierras (PMT), creado por la Ley 160 de 1994, se encuentra en la encrucijada por la crisis en que lo han sumido las altas tasas de interés, la mora en los pagos que deben hacer los “beneficiarios” y el reducido presupuesto del Incora.

Aunque para 1997 los propietarios ofrecieron al Incora 1'141.313 hectáreas, esta entidad solo tuvo dinero para subsidiar la compra de 42.527 hectáreas (el 3,7%). De 38.451 familias solicitantes de tierras fueron escogidas 3.113. Desde su creación, hasta 1997, el programa había entregado el subsidio para comprar tierras a 9.027 familias⁴⁴.

La información disponible muestra una elevada demanda insatisfecha por tierras entre aquellos campesinos que no pueden acceder a la tierra si no es mediante un subsidio. De 1'547.676 familias que según la encuesta de hogares del DANE de 1997⁴⁵ estaban interesadas en adquirir tierra, solo 356.957 familias conocían el PMT; pero de esta cantidad, menos de un 11% (38.451 familias) estaban inscritas. Aún así, en 1997 solo se atendieron el 8% de las familias inscritas.

En la actualidad, el PMT presenta graves problemas. El primero obedece, como ya se ha mencionado, a que la demanda de tierras es notablemente superior a la oferta, no obstante la falta de información sobre el programa. La selección de los beneficiarios es difícil, pues la mayoría de solicitantes cumple con las condiciones básicas para acceder a la tierra: la necesita y sabe cultivarla. Como la oferta de tierras es alta con relación a la oferta de tierras que se canalizaría a través del PMT, los propietarios ejercen presiones políticas y de otra índole para poder ven-

⁴⁴ Incora, *Ejecución Programas Negociación Voluntaria e Intervención Directa 1997* (informe preliminar). Subgerencia de Desarrollo y Gestión Empresarial, febrero de 1998.

⁴⁵ DANE, Encuesta de Calidad de Vida 1997, tabulados provisionales.

der una cantidad de predios a sabiendas de que menos del 4% será adquirido por los beneficiarios. Estas presiones se reflejan sobre los beneficiarios seleccionados en las áreas donde están ubicados aquellos predios cuyos propietarios tienen mayor influencia política u otros instrumentos de presión.

Al fin y al cabo, el PMT tiene una pequeña incidencia en un segmento del mercado, es decir, el de ofertas de los medianos propietarios, con 223 hectáreas en promedio, generalmente empresarios arruinados por la apertura económica y no grandes propietarios latifundistas.

El segundo problema son los costos financieros. Los campesinos que participan en el PMT sufren los rigores de un crédito costoso, debido a que las tasas de interés son superiores a la rentabilidad real del predio. Efectivamente, *la casi totalidad de "beneficiarios" que iniciaron en 1995 estaban en mora⁴⁶ en 1998 y la cartera vencida alcanzaba cerca de 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 permita pagarla.

Cualquier proyecto productivo particular no puede prescindir de los efectos de la situación general y es inútil un enfoque puramente bancario de proyecto individual independiente de lo que está sucediendo en el país⁴⁷. Los proyectos piloto que se adelantan en el país para aplicar el PMT, con todos sus méritos, no pueden escapar del enfoque aislacionista dual, que, por una parte, pretende experimentar en un laboratorio que trata de separar de la vida real y, por otra parte, formula recomendaciones sin tocar el modelo general.

Por lo mismo no se percibe lo esencial: el subsidio cubre el exceso de precio de la tierra, pero ayuda a mantenerlo en altos niveles. Pero, además, el subsidio no cubre el exceso de precio del dinero: del 30% que debe tomar el campesino a crédito para pagar la tierra; del dinero necesario para vivienda; del capital que se requiere para realizar las inversio-

⁴⁶ Véanse Marulanda, Beatriz, 1998. *Acceso al crédito de los beneficiarios de la Reforma Agraria*, Banco Mundial, mec., p. 11 y el Informe de la Caja Agraria al Comité de Revisión de la Ley 160, mayo de 1998.

⁴⁷ Currie, L., *op. cit.*, pp. 85-86.

nes “extraprediales” e “intraprediales” para establecerse y del crédito de producción. Únicamente 259 familias de los “proyectos piloto” habían podido beneficiarse hasta 1998 de 732 millones de pesos para mejoras intraprediales con financiación del Fondo DRI y de los municipios; se gestionaban otros 500 millones de pesos para inversiones extraprediales⁴⁸.

Condenado el PMT a ser un miniprograma, se han propuesto dos alternativas para continuarlo: una, es sustituirlo por un subsidio para que aquellas personas con capacidad de inversión y posibilidad de aportar activos productivos y calificación administrativa compren tierras. En vez de un programa para transformar en pequeños empresarios a campesinos pobres, asalariados rurales, minifundistas y aparceros, tendríamos entonces un programa para ayudar a empresarios experimentados.

La otra alternativa es mantener como beneficiario al campesino pobre, a quien se le concedería, además del subsidio para comprar tierra, un subsidio a las tasas de interés tal como lo prevé el literal b) del artículo 21 de la Ley 160; además, se concentraría el programa en áreas de reforma agraria y desarrollo rural campesino, como son las reservas campesinas creadas por la Ley 160; como requisito para la selección de aspirantes, se calificaría la experiencia en las labores agropecuarias y en la organización campesina y comunitaria.

La cuestión de fondo

Estas dos alternativas del programa son apenas un pálido reflejo de las alternativas del desarrollo rural en Colombia, que desde hace décadas se han enfrentado en la vida real. Una alternativa pretende obtener el desarrollo con la conservación y consolidación de la gran propiedad rural. La otra alternativa busca el desarrollo mediante la redistribución de la tierra de los latifundios aptos para la agricultura y dedicados actualmente a la ganadería extensiva; según el IGAC⁴⁹, tales latifundios representan unos 5 millones de hectáreas.

⁴⁸ Unidad de Gestión para la Reforma Agraria, Criterios técnicos para la asignación de los recursos DRI para el apoyo de la Reforma Agraria, 1998.

⁴⁹ IGAC, 1988, *Suelos y bosques de Colombia*, Atlas, Bogotá.

Los partidarios de la primera alternativa llevan 25 años acusando de “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 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.

De hecho, la propuesta de subsidiar a los productores con capacidad de inversión no es nada novedosa. Fue la constante del modelo de desarrollo rural de nuestro país desde 1922 hasta 1978 y entre 1982 y 1990. Los subsidios y la protección aduanera siempre han beneficiado a terratenientes y empresarios. Todavía más antiguos son los programas que dedican recursos del Estado para apoyar la compra de tierras para agricultores con capacidad de inversión.

Por ejemplo, desde 1908 en Rusia, el Banco de Campesinos ayudó a un pequeño número campesinos ricos a adquirir tierras de terratenientes y de campesinos pobres que vendían sus fincas⁵⁰. 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 está también muy presente en ciertas propuestas sobre el mercado subsidiado de tierras.

En la Colombia de 1988, la propuesta de desviar el subsidio para comprar tierras hacia agricultores con capacidad de inversión es tan sólo un pequeño elemento articulado a la gran realidad de un proceso de relatifundización, cuyo eje son los grandes proyectos de inversión en el área rural. Este proceso se caracterizó primero por la crisis agrícola, la quiebra de los empresarios rurales de cultivos transitorios (los medianos y pequeños empresarios) y, finalmente, por el desplazamiento mediante la violencia de cientos de miles de campesinos.

Relatifundización

Un acelerado proceso de concentración de la tierra en manos de los más grandes productores ha ocurrido en Colombia en los últimos 10

⁵⁰ Gúrov, P. y Goncharov, A. D., 1977. *La política agraria*, Progreso, p. 36.

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.

Puede detectarse este proceso al evaluar tanto los resultados de las encuestas nacionales agropecuarias, como los datos registrados en el catastro, así:

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS PREDIOS Y SUS SUPERFICIES SEGÚN TAMAÑOS*

Tamaños ha.	% predios		% área	
	1984	1997	1984	1997
0 a 100	96,9	97,4	40,0	34,5
100 a 500	2,7	2,3	27,5	20,5
+ de 500	0,4	0,3	32,5	45,0

* Excluidos departamentos con superficie predominantemente en resguardos indígenas.

Fuente: Rincón, Claudia. "Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras", tesis de postgrado, U. Nacional, Bogotá, 1997, sobre la base de información del IGAC.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DE LAS FINCAS Y SU SUPERFICIE Y USO AGRÍCOLA
SEGÚN TAMAÑOS

Tamaño 1995-1996*	% fincas		% de tierra		% uso agrícola	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Muy pequeño (0 a 5 ha)	46,8	50,2	3,2	3,7	38,6	32,8
Pequeño (5 a 20 ha)	27,5	27,8	9,9	10,9	22,9	19,8
Medio bajo (20 a 50 ha)	12,8	11,8	13,8	14,0	12,7	11,2
Medio alto (50 a 200 ha)	10,2	8,0	33,9	28,2	6,9	7,3
Grande (+ de 200)**	2,8	2,2	39,9	43,1	2,5	1,7

* Pedazos en el segmento de la muestra PSM.

** Hasta 500, 1.000 ha o 1.200 ha, según departamento.

Fuentes: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria, 1995, p. 173 y 1996.

Los datos del catastro guardan una coherencia muy grande con los de las encuestas agropecuarias; el hecho de que en la encuesta de 1996 (y en la de 1995) el segmento que concentra propiedad comience en las 200 ha se debe sólo a que se trata de pedazos de unidad de producción en el segmento de la muestra (PSM), es decir, fincas incompletas. Por lo mismo, en la encuesta de 1996 no hay pedazos de más de 1.200 ha. El catastro, por su parte, registra los predios en la totalidad de su tamaño.

En una segmentación minuciosa de la información del catastro, la concentración más intensa se produce en los predios de más de 2.000 ha. Esta información se corresponde con la Encuesta Nacional Agropecuaria de 1996, la cual detecta el mayor crecimiento del área para los PSM de más de 500 y 1000 ha.

Un estudio del CEGA en 1984⁵¹ mostró que entre 1970 y 1984 la proporción de área correspondiente a predios de más de 500 ha. se redujo en forma importante, en favor de los predios entre las 20 y las 200 ha; éstos ganaron un amplio porcentaje de superficie como resultado simultáneo de la modernización de la agricultura y la colonización. Es decir, entre 1970 y 1984 se produjo el proceso inverso al ocurrido entre 1984 y 1997.

Ya en 1986 se conocían⁵² datos que mostraban embrionariamente una posible reversión de la tendencia identificada por el CEGA y el inicio de un nuevo proceso de concentración. Así fue como el tamaño promedio de los predios de más de 1.000 ha pasó de 2.674 ha en 1970 a 3.562 ha en 1984, y en algunas zonas como el Valle del Cauca (según el CEGA) y en el Magdalena Medio (según la Universidad Cooperativa seccional Barrancabermeja) se registraban importantes procesos hacia la concentración de la propiedad. En Barrancabermeja, 3.204 predios registrados en 1981 se concentraron en solo 2.318 predios en 1983. Efectivamente, el modelo de concentración del Magdalena Medio en torno a la construcción de la "Carretera de la Paz" con la participación de grupos paramilitares, con las compras de predios por narcos y especuladores

⁵¹ Lorente, Luis, Salazar, A. y Gallo, A., 1984. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. CEGA, Ministerio de Agricultura.

⁵² Mondragón, Héctor, 1986. "Propuesta del campesinado", en *Economía Colombiana* No. 186, p. 17.

y con los procesos de desplazamiento de la población, se convirtió en el modelo dominante.

Hoy, según el IGAC, la concentración es más acelerada en los departamentos del Cesar, Bolívar, Valle del Cauca, Quindío, Caquetá y Putumayo; a éstos habría que agregar los departamentos de Meta, Casanare y Chocó si se toman los datos de las encuestas agropecuarias. La relativización se produjo como resultado de la conjunción de fenómenos económicos y políticos como los siguientes:

- La expansión de los grupos paramilitares que han propiciado desplazamientos de población y han apoyado los procesos de concentración de la propiedad de la tierra en cabeza de narcotraficantes, ganaderos, especuladores y de los mismos dirigentes del paramilitarismo.
- La economía del narcotráfico que produjo, en primer lugar, una nueva capa de compradores de tierra latifundistas, que elevó los costos del dinero y del crédito, fortaleció la especulación con la tierra y que al mismo tiempo generó una alternativa económica en las zonas de colonización para una parte de los campesinos y jornaleros desplazados por la violencia o por causas económicas.
- La apertura económica que aumentó en 700% las importaciones de alimentos y provocó una drástica reducción del área sembrada, especialmente en cereales.

Aunque los cultivos permanentes fueron menos afectados por la crisis agrícola, no absorbieron el área que se dejó de sembrar en transitorios y se produjo en cambio una “praderización” para ganadería extensiva.

En la comparación de las encuestas de 1995 y 1996 del DANE, se aprecia claramente que los estratos más bajos que venían perdiendo tierra desde la década de los ochenta lograron recuperarse, mientras que el estrato medio alto siguió vendiendo sus tierras en alta proporción en comparación con los más grandes propietarios. Los medianos restablecieron así la proporción del área sembrada de sus fincas, en tanto que los grandes aumentaron el área en ganadería extensiva.

De acuerdo con estos datos, es posible pensar que las ventas recientes de tierras de los medianos propietarios constituyen la mayor oferta

en el mercado. Según los datos de las encuestas y del catastro, se puede observar que estas tierras están siendo adquiridas por propietarios más grandes. Aunque el Incora registra una oferta desbordada de tierras, es obvio que los grandes propietarios han adquirido solo las mejores tierras, especialmente aquellas que tienen perspectivas de valorización, ubicadas cerca de proyectos viales o también petroleros, mineros o hidroeléctricos. *Lo que los grandes no compran se le ofrece al Incora*. Es decir, se está subsidiando un *mercado de saldos* o restos, aunque en una proporción marginal.

Debido a la dinámica de compra de tierra por los grandes propietarios, se ha agudizado la polarización en la distribución del área sembrada según el tamaño de las fincas; debido a esta polaridad, que caracteriza a Colombia, entre más grande es la finca menos proporción de área sembrada tiene. En 1996, la distribución del área total sembrada del país por tamaño de finca era:

Cuadro 3
PORCENTAJE (%) DEL ÁREA SEMBRADA DEL PAÍS SEGÚN
TAMAÑOS DE FINCA (PSM)

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 en el país no obedece de ninguna manera a que las tierras útiles estén en las unidades pequeñas. Por el contrario, en tales unidades la proporción de tierra improductiva supera en cuatro veces la superficie que cultivan. En cambio, en las unidades más grandes, las tierras improductivas son la mitad de la superficie que poseen. Se trata de una *relatifundización*, es decir, de la acumulación de la tierra en la gran propiedad con fines especulativos y no productivos.

Presencia campesina, modernización y globalización

Este proceso se verifica en medio de una realidad que está muy lejos de la disminución de la población rural y, en particular, de la 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, ya que ésta pasó 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, la cual 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 700 mil en 1964 y 800 mil en 1993.

En cambio se ha reducido desde 1964 y, drásticamente, 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. Según las Encuestas de Hogares del DANE, el número de patronos rurales se redujo entre 1985 y 1988 en un 10% y la proporción de asalariado por patrono pasó de 6,3 a 8,3 asalariados por empleador.

Es decir, el lento proceso de “modernización” del campo colombiano no ha producido ni un descenso de la población rural en términos absolutos, ni la reducción de la población activa en el sector agropecuario, ni del número de campesinos, pero sí ha declinado el número de empresarios rurales.

No faltaron en el pasado los economistas dogmáticos⁵³ que anunciaron que la funcionalidad del campesinado se extinguía y que se iba a descomponer; que de hecho se estaba descomponiendo “aceleradamente”. Sin embargo, analistas más juiciosos se dieron cuenta de la capacidad de la economía campesina para sostenerse a pesar de los procesos de diferenciación y descomposición y de las condiciones adversas.

⁵³ Por ejemplo, véase Siabato, Tarcisio, 1986. “Perspectivas de la economía campesina”, en *Problemas agrarios colombianos*, Siglo XXI Editores, Bogotá, pp. 371-401.

El fenómeno característico de Colombia consiste en que, a la vez que disminuye el porcentaje que representan en el total de la población, tanto la población rural, el campesinado y la población dedicada a la producción agropecuaria, su cantidad aumenta de manera continua e ininterrumpida.

A tal realidad ya se había enfrentado Lauchlin Currie⁵⁴, con su visión sobre el desarrollo, y que ha guiado los planes oficiales colombianos desde hace 45 años. Currie consideró siempre como una misión histórica el rompimiento de este modelo demográfico. “Sobra mucha gente en el campo y en la agricultura” se ha repetido desde entonces.

En Colombia, sin embargo, todos los censos de población de este siglo, incluidos desde luego los de 1964, 1973, 1985 y 1993, han seguido registrando el aumento de la población rural y de la dedicada a agricultura, ganadería, caza y pesca, e inclusive los trabajadores independientes en estas ramas de actividad y en el sector rural (aunque el aumento de campesinos jornaleros haya sido más veloz).

Este resultado podría ser una sorpresa para los dogmáticos, pero no lo era para Currie quien constataba cómo, a pesar del descenso relativo de la población del campo, “la fuerza de trabajo rural ha seguido creciendo en términos absolutos en varios países”⁵⁵, y pensaba que dada “la cantidad de personas de que se trata, debemos suponer la continuación de la agricultura tradicional por mucho tiempo”⁵⁶ y “en cualquier caso no podemos esperar que se movilice el grueso de la población rural”⁵⁷.

Otro “desarrollista”, Edith Whethem, consideraba que “la política apropiada para un gobierno que persigue la eficiencia económica consiste en estimular el éxodo de la agricultura y la consolidación de predios por todos los medios que no creen una conmoción política intolerable”⁵⁸. En 1966, Currie recordaba la recomendación de John Coppock

⁵⁴ Currie, Lauchlin, 1966. *Desarrollo Económico Acelerado*, FCE, México, 1968.

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 92.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 129.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 130.

⁵⁸ Whethem, Edith, 1960. *The Economic Background to Agricultural Policy*. Cambridge University Press, Londres, pp. 97-98.

de reducir anualmente en 4% el número de personas dedicadas a la agricultura, que para Colombia significaba 800 mil agricultores menos en diez años⁵⁹, número cercano al de los desplazados por la violencia entre 1987 y 1997.

Currie mismo recomendaba un programa deliberado de movilidad acelerada para conseguir la suficiente emigración del campo y, partiendo del análisis histórico, sostenía que la guerra puede tomar el lugar de tal programa⁶⁰, tal y como algunos intentan que pase ahora en Colombia. Consecuentemente, Currie se oponía a que el problema agrario fuera resuelto haciendo a muchos pequeños agricultores más eficientes y productivos, pues esto mantenía “demasiada” gente en la agricultura⁶¹.

La visión de Currie de un campo “moderno”, con grandes fincas capitalistas mecanizadas como base del desarrollo nacional, fue la clave que iluminó el Acuerdo de Chicoral y la clausura de la reforma agraria en la década de los setenta, y sigue siendo la guía de la guerra que vive Colombia.

Los diferentes programas desarrollistas con los cuales se quiso “modernizar” el campo reduciendo la población dedicada a la agricultura no surtieron el efecto de modernizar, ni el de “limpiar” las tierras de campesinos. A pesar de las 393.648 parcelas que, según Carlos Lemoine⁶², perdieron los campesinos durante la Violencia de los años cincuenta, la población de fuera de las cabeceras municipales pasó de 6 millones en 1938 a 7 en 1951 y 8 millones 400 mil en 1964, en tanto que el número de trabajadores independientes dedicados a la agricultura pasó de 609 mil en 1938 a 719 mil en 1964. Ni siquiera la Violencia pudo evitar el aumento de población rural y campesina.

Es indudable que el campesinado ha demostrado una capacidad de resistencia, tanto económica, como político-militar, expresada en movilizaciones gremiales y en movimientos guerrilleros. Un estudio de los datos de posición ocupacional del censo de 1993 muestra que los muni-

⁵⁹ Currie, L., *op. cit.*, p. 53.

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 95.

⁶¹ *Op. cit.*, p. 86.

⁶² Compañía Colombiana de Datos. Citado por Arango, Mariano, 1982. *El café en Colombia 1930-1958*. CIE-Carlos Valencia Editores, Medellín.

cipios con permanencia guerrillera tienen un alto porcentaje de población rural registrada como trabajadores por cuenta propia y empleadores (de un promedio de 1,5 asalariados por patrón).

El problema sigue siendo si se trata de “vencer” esa resistencia y eliminar a los “ineficientes” agricultores tradicionales “que cultivan tierras marginales en predios de tamaños antieconómicos”⁶³, o en aceptar que el campesinado puede abrir una vía alterna de desarrollo económico y social si cuenta con el apoyo de programas masivos, que lo doten de los medios de producción adecuados y le permitan consolidar tanto la economía campesina y la cultura autóctona, como desarrollar formas asociativas propias e iniciativas empresariales como granjero y cooperativista.

Este dilema que se planteó anteriormente entre la gran agricultura y ganadería nacional y una mayoría de campesinos, hoy resurge a una escala más amplia, entre la agricultura y ganadería mundial (extranjera), de alta productividad y megaproyectos viales e inversiones petroleras, mineras y agroindustriales de una parte, y de otra parte la economía campesina nacional.

Este dilema es el resultado de la apertura económica que ha globalizado el problema agrario. Currie sabía que llegaría el momento en que la alta productividad agrícola y pecuaria de Estados Unidos y Europa enfrentaría a nuestras economías campesinas⁶⁴; luego, tampoco este resultado puede considerarse imprevisto. El campesinado ya no enfrenta solo ni principalmente a la “vía terrateniente”, sino especialmente al capital transnacional y a su modelo de globalización, que necesita “limpiar” el territorio de gente ineficiente o sobrante y lo está tratando de hacer mediante la guerra. Parecería que ahora sí llegó la hora del rompimiento (con la economía campesina). La apertura económica, la nueva Violencia con la gran masa de desplazados, así parecen anunciarlo. No solo hay desplazados porque hay guerra, sino especialmente hay guerra para que haya desplazados.

Entender el carácter radical de este fenómeno, comprender lo que pasa actualmente y ha pasado en los últimos años en el campo colombia-

⁶³ Currie, L., *op. cit.*, p. 51.

⁶⁴ *Op. cit.*, pp. 67-68.

no solo es posible si se inscribe el escenario que se ha presentado e ilustrado con cifras, en la reestructuración que le ha sido impuesta a la economía colombiana y al sector rural en particular.

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 en esa globalización, a la cual estamos sometidos aquí y en cualquier otra parte del mundo, a Colombia le han correspondido unos papeles que tienen que ver con algunas de sus características y especialmente con las necesidades del mercado mundial. *Existen unas prioridades asignadas a Colombia en las cuales no está contemplado el sector agropecuario.*

El sector agropecuario es considerado, en la práctica y en los planes de desarrollo globales de las transnacionales, como algo poco importante en Colombia, completamente subsidiario, secundario, complementario; donde lo único importante son las mejores tierras, por su renta diferencial: las sabanas de Bogotá y Valle del Cauca, algunas tierras del Cesar, zonas de Córdoba y Urabá, la meseta de Ipiales –Guachucal–Aldana, es decir, aquellas zonas privilegiadas por sus suelos y por lo mismo altamente rentables.

Los proyectos en gran escala, frecuentemente insostenibles a largo plazo, como las plantaciones de palma africana, o las empresas forestales de monoproducción, muchas veces destructoras de los ecosistemas o la producción de frutas exóticas, son un complemento del menú principal.

Es a partir de ahí que se realiza una contrarreforma agraria, porque son los sectores petrolero, minero y vial los que se consideran fundamentales; por esta razón se han tomado medidas, y se van a seguir tomando medidas legales e ilegales de orden expropiatorio en contra de los campesinos, indígenas y de las comunidades negras, en torno a lo que son los proyectos petroleros mineros, los megaproyectos eléctricos o viales y los proyectos de exploración biológica y genética que se realizan en diferentes sitios del país.

Cuatro proyectos viales terrestres-fluviales-portuarios deben ser especialmente mencionados:

- a. El canal seco Atlántico-Pacífico (Atrato-Truandó) y sus conexiones con el ferrocarril Medellín-Buenaventura y las carreteras del Pacífico a Medellín y Pereira.
- b. La carretera Urabá-Maracaibo y el sistema vial Antioquia-Venezuela.
- c. La intercomunicación río Orinoco-río Meta-Buenaventura;
- d. La intercomunicación río de La Plata-Amazonas-Napo-Putumayo-Tumaco, con puerto fluvial y seco en Puerto Asís.

El canal seco que se llama Atlántico-Pacífico, de las vecindades del Atrato, es una prioridad porque está dentro del proceso global económico y se le asigna a Colombia. Delante de la construcción de ese canal se desarrolla un proceso expropiatorio, al igual que en las tierras de Córdoba y Cesar que están sobre la proyectada autopista Urabá Maracaibo. En el río Meta (Puerto López, Puerto Gaitán, Guaroa) se ha producido una masiva compra de tierras y presencia de paramilitares financiados por los compradores. Últimamente ha comenzado el proceso de violencia en Puerto Asís.

Así el Incora titule ahora, la gente que recibe los títulos son unos desplazados desde antes de la titulación, supuestamente desplazados por la violencia pero realmente lo son por el canal seco proyectado. 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 generan la violencia y la contrarreforma agraria. Lo que está ocurriendo en el Chocó, en el Cesar, o en el Meta es una verdadera contrarreforma agraria.

Por ejemplo, si se analiza el proyecto de ley de Código de Minas que presentó el gobierno de Samper, es un proyecto de contrarreforma agraria. Este proyecto autoriza al Ministerio de Minas a expedir un título minero, y quien tenga un título minero le puede decir al que esté allí, sea indígena, campesino o inclusive terrateniente, que su propiedad ya no le pertenece. Como sabemos, el Estado es propietario del subsuelo, pero resulta que lo que se le quita al campesino es el suelo.

Entonces, quienes se desmayaban porque decían que no podía haber expropiación por vía administrativa para reforma agraria han previsto la expropiación, ya no sólo por vía administrativa sino por vía privada, para los pequeños propietarios que explotan tierras con yacimientos mineros. En este caso, quien hace la expropiación es la empresa minera y no el Estado.

Si el campesino no negocia, el minero le entrega al alcalde una caución y le pide evaluar la compensación que le tiene que dar al campesino por el daño. Así lo sacan a la fuerza; y si quiere, reclama después el depósito que dejó la empresa minera en la alcaldía del municipio. Eso no es otra cosa que la privatización de la expropiación, pero no para expropiar a los grandes propietarios sino para los campesinos. El Código de Minas resume la verdad de lo que está pasando. Por lo tanto, aquí no hay reforma agraria sino lo contrario. El Incora, si hace algo, es como un niño que con un pocillo va sacando agua del mar.

El derecho de propiedad en Colombia importa cinco cuando se trata de la propiedad de las comunidades, de los campesinos. Los indígenas podrán demandar ante la OIT porque hay convenios internacionales, las comunidades negras y los indígenas tienen instrumentos legales de concertación y los están usando, pero los campesinos ¿ante quién demandarán cuando llegue la empresa minera a sacarlos como los sacaron ya de Caño Limón las petroleras?

Ésa es la realidad. El Código de Minas vigente concuerda con otras normas ya aprobadas: las famosas zonas petroleras y mineras que la Ley 160 le designa al Incora, y la ley de orden público, que establece que todo campesino que esté ubicado a la redonda de un pozo petrolero, será expropiado. La Ley 160 de 1994 no solo habla de pozos petroleros, sino de cualquier recurso no renovable. Entonces, si existe una cantera no pueden titular a cinco kilómetros a la redonda. Ese mandato, que está en la Ley 160, es parte de una norma de contrarreforma agraria, de la expropiación de los campesinos, que se ha aplicado legalmente en Caño Limón y en Cusiana e ilegalmente a cientos de miles de campesinos.

Luego, dentro del esquema global, en Colombia el valor e importancia de la tierra y la pelea y violencia que hay allí no se limitan ni son principalmente la vieja pelea entre los terratenientes y los campesinos e

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

Transformar las condiciones

Cuando los precios de la tierra están por encima de su rentabilidad agropecuaria, no es viable, con contadas excepciones, la política de generar pequeños empresarios sin modificar las condiciones que impiden que éstos tengan éxito. Esas condiciones son cinco:

- a. La concentración de la propiedad de las tierras aptas para la agricultura;
- b. La especulación con la tierra y con su precio;
- c. El uso de 5 millones de hectáreas aptas para agricultura en ganadería extensiva y como contraparte el cultivo de miles de hectáreas de tierras no aptas para la agricultura;
- d. Las altas tasas de interés;
- e. La ausencia de una estrategia de comercio exterior.

Las tres primeras condiciones solo pueden corregirse con la realización de una reforma agraria que redistribuya la tierra entre propietarios y de acuerdo con los usos adecuados del suelo. La segunda condición exige además un sistema de impuesto predial adecuado, que contribuya a eliminar la acumulación especulativa de la tierra.

El fenómeno de las altas tasas de interés es muy complejo y obedece a una conjunción de causas. Sin embargo, hay que decir que la reforma agraria y la reorganización del impuesto predial contribuirían a bajar las tasas de interés en una forma decisiva.

En primer lugar, debemos recordar a Keynes⁶⁵, quien mostró cómo ciertos 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 el tipo de inte-

⁶⁵ Keynes, John M. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. FCE, p. 232.

rés en un nivel muy alto que sobrepasa el rendimiento del cultivo de la tierra y frena el crecimiento.

En el momento actual se agregó a esa “prima” de especulación con la tierra una “preferencia por la liquidez” típica, cual es el deseo de conservar dólares, por la expectativa de alza del precio de la divisa. Esta “prima de liquidez” en divisas opera para subir los intereses porque hay gran cantidad de dólares disponibles, especialmente debido al narcotráfico, sin cuya existencia el dinero tendría que dirigirse en otra dirección. A su vez, los narcos que venden los dólares, utilizan los pesos para comprar tierras en zonas con perspectivas de valorización.

Por otra parte, la economía normal debe competir con los rendimientos del narcotráfico, cuya alta rentabilidad eleva también las tasas de interés. El éxito del narcotráfico depende en concreto, en Colombia, de contar con miles de colonos, quienes, ante la falta de tierra en la llamada “frontera agrícola”, se desplazaron a las selvas donde se dedican a cultivos ilícitos que son los únicos rentables en determinadas zonas, donde por el momento son las únicas donde los terratenientes permiten asentarse a los campesinos.

La reforma agraria no solo eliminaría la “prima” de acumulación de tierra, sino que le quitaría la mano de obra al narcocultivo. Es decir, por vía triple actuaría para bajar las tasas de interés, puesto que reduciría el espacio de operación a los narcocultivos cuyos rendimientos exagerados, ilegales y atípicos sobreelevan las tasas de interés; además, reduciría la cantidad de dólares atesorables, obligando a quienes tienen utilidades legales a reinvertirlas u ofrecerlas a crédito.

El campesino que ya es propietario está funcionando sin crédito (solo el 7% de los productores es usuario de crédito), le huye al crédito porque sabe que en las actuales condiciones es la forma de perder su parcela.

El beneficiario del programa de subsidio para compra de tierra se convierte en un verdadero “perjudicatario” que recibe un crédito impagable que lo puede conducir a perder la tierra y a quedar marcado en las bases de datos de deudores morosos, de manera que además de no tener tierra no podrá recibir ningún crédito. El campesino, como lo atestiguan las solicitudes de autorización para vender, continuamente presentadas a la junta directiva del Incora, termina por no ver otra salida

que vender el predio. Esto a su vez conduce a una deformación del objetivo del subsidio que termina siendo repartido entre un campesino que deja de serlo, un propietario vendedor y otro comprador, lo cual desde luego se presta a fenómenos de corrupción.

Para evitar estos desastres, la tecnocracia aspira a darle tal apoyo al beneficiario; primero, seleccionándolo con un criterio de élite; segundo elaborando un proyecto productivo sustentable financieramente y, tercero, garantizándole un contrato de comercialización de la producción. Estas condiciones necesarias para el éxito del programa, además de su costo, significarían un aumento de la intervención del Estado, así se contrate para las labores técnicas a particulares. La filosofía con que se propició la Ley 160 se viene entonces abajo; el puro mercado no funciona.

Para completar, queda la enorme duda de si en las condiciones de Colombia, tiene más "credibilidad para el sistema financiero" el empresario agrícola o el campesino "con capacidad de inversión" que el campesino raso. Las estadísticas no muestran que el mayor tamaño de las unidades productivas haya permitido superar en mejor forma la crisis agrícola y, en cambio, conocemos ejemplos como el del predio Chupadero de Túquerres dividido entre campesinos y agrónomos, donde éstos quebraron, mientras los campesinos se mantienen. Después de la quiebra de los agrónomos, su parte del predio fue ocupada por indígenas, quienes lo mantienen en producción.

De toda la "novedad" del mercado subsidiado de tierras queda un aporte: el hecho de que el grupo de campesinos pueda escoger qué predio compra. Pero este elemento de mercado puede servir solo en el contexto de un tratado de paz, solo dentro de un programa de reforma agraria; siempre y cuando se bajen y subsidien las tasas de interés; se recurra a una estrategia de comercio internacional beneficiosa para la producción nacional; se adopten tecnologías adecuadas y de punta y se eleve la competitividad.

Reservas campesinas

Esto nos plantea la necesidad de una metodología adecuada que debe partir del hecho de que la reforma agraria se debería hacer como un plan regional o, al menos, local de vida y desarrollo. La reforma agraria

se hace por lo menos en una comarca o "zona". Si nos atenemos a los fines ecológicos y económicos de la reforma, las zonas escogidas deben ser en primer lugar aquellas donde suelos aptos para la agricultura están dedicados a ganadería extensiva (5 millones de hectáreas).

Estas zonas deben ser declaradas zonas de reserva campesina con limitación de las compraventas de predios al comercio entre campesinos y límite del tamaño máximo (y mínimo) de las propiedades. Si no se limita el mercado de tierra, el efecto de redistribución se agota y se retorna a un nuevo ciclo de concentración.

Para redistribuir las grandes propiedades ahora existentes, en esas reservas campesinas habría que contar con que se llegue a un acuerdo como el propuesto por Fedegan, en el cual los propietarios se comprometan a ceder gratuitamente un porcentaje de sus tierras, el sector financiero se comprometa a subsidiar en amplia escala créditos de producción y los industriales garanticen contratos de comercialización.

Sin embargo, hay que caer en cuenta de que también sería necesario aprobar lo que los indígenas y luego los campesinos han exigido: que se entreguen al Incora las facultades que tiene la Corporación Nasa Kiwe, según el Decreto 1185 de 1994, para poder adquirir la tierra no donada; que el Incora pueda, como la Constitución lo permite, expropiar por vía administrativa y además pueda negociar rápidamente y pagar los predios comprados en efectivo 100%. Estas facultades garantizan negociaciones transparentes con precios razonables, puesto que el propietario se ajusta a precios moderados, solo si sabe que puede ser expropiado.

Las otras zonas de reserva campesina serían las de colonización. En este momento no se cumple el mandato de la Ley 160 según el cual todas las zonas de colonización son de reserva campesina, a no ser que se les haya declarado de desarrollo empresarial. Solamente se han creado dos zonas de reserva campesina en El Pato y Guaviare y solo la primera está ya en marcha.

Sin embargo, hay solicitudes en el sur de Bolívar, Puerto Asís y Villa Garzón (Putumayo), en el Sumapaz, en varios sitios del Caquetá y en Otanche y Pisba (Boyacá). Los proyectos de Putumayo y sur de Bolívar están interferidos por las pretensiones de empresas petroleras y mineras de constituir reservas en su beneficio.

Los campesinos de Saravena y Tame que se habían opuesto a la reserva en los términos de Acuerdo 28 de 1995 de la junta directiva, estarían dispuestos a apoyarla en los términos del Acuerdo 24 de 1996. De todos modos, según la ley, no debería haber programas de titulación de baldíos, sino en reservas campesinas, excepto si se trata de predios aislados en medio de otros ya titulados, o si se trata de zonas de desarrollo empresarial.

Un tercer bloque de reservas campesinas podría ser constituido en zonas de minifundio donde se reestructurarían la propiedad y el uso del suelo para constituir unidades viables, mediante la entrega de más tierra al conjunto de campesinos una vez sean adquiridos los predios necesarios en la región; también se destinarían áreas para la protección ambiental.

De todos modos, la metodología de las Zonas de Reserva Campesinas permite elaborar un plan de desarrollo de la comarca, así como solucionar globalmente problemas como los de vivienda, servicios, infraestructura y comercialización. De esta manera, no se construye un muro entre beneficiarios del Incora y otros campesinos, sino que se impulsa una dinámica de *desarrollo rural* sin la cual la reforma agraria fracasa y el campo sigue su crisis. La metodología de las zonas de Reserva Campesina se inscribe entonces dentro de la estrategia de desarrollo rural. No así el simple mercado subsidiado para grupos aislados de compradores.

Debemos saber que el sistema de subsidio para adquisición de tierras en el mercado fue ofrecido en Brasil a 15 mil familias en 1997, y solo fue aceptado por 600 familias, en tanto que 150 mil familias conquistaron y se acogieron a planes de reforma agraria convencional por “desapropiación”, o sea, expropiación con indemnización. Si el campesino puede escoger, escoge la reforma agraria, ésa es la lección del Brasil.

Vemos, en cambio, cómo en los últimos dos años se han agudizado los conflictos en Colombia; con los desplazados, las comunidades negras, los asesinatos de indígenas, las marchas campesinas e indígenas, los paros campesinos. Sin embargo, se sigue haciendo oídos sordos a esa situación e incumpliendo los compromisos con la gente.

Si no se cambia la óptica del presupuesto que se dedica a los campesinos, indígenas y comunidades negras y a la reforma agraria, el con-

flicto colombiano continuará agudizándose. Tratar de romper la vida rural según el modelo clásico, choca no solo 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 tratarsele como una enorme fuerza económica y política capaz de propiciar transformaciones desde la base de la sociedad.

La economía campesina es viable

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

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

Sin embargo, mantenerse solo 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 en que se reconozca a las comunidades rurales como sujeto alternativo de desarrollo. Esto significa:

1. *Reconocer poder con categoría estatal a las comunidades* y sus autoridades propias, en vez de entregar la descentralización a los gamonales locales y departamentales.
2. Llevar a cabo una *reforma agraria masiva* que beneficie a un millón de familias (no marginal para pequeños grupos de 5 o 10 mil familias al año).
3. Un programa de crédito masivo con tasa de interés especial para campesinos (las tasas de interés de Colombia para campesinos son superiores a las tasas de interés de Estados Unidos, Europa y Japón para corporaciones transnacionales).

4. Una renegociación de los términos de intercambio internacionales para el sector agropecuario colombiano, especialmente para 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 naturales renovables y respeto a la propiedad comunitaria de los recursos genéticos.
7. Contratos con comunidades campesinas e indígenas para el manejo de zonas de importancia ecológica.

Esto cuesta, pero la pregunta es 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 propiciar la participación masiva del campesinado y no solo la participación marginal de unos poquitos campesinos favorecidos por programas clientelistas o elitistas, que son compatibles y hacen parte de una política de guerra.

Muchos creen que la participación de las comunidades campesinas se hace en talleres y especialmente comités sobre los programas del Estado. Aunque sean importantes, el problema real 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 la descentralización signifique fortalecer a los gamonales locales y departamentales, la participación será mentira. Mientras los campesinos e indígenas no puedan participar en las decisiones, incluso sobre convenios internacionales que afectan sus vidas, la participación no será real.

No se trata de “conservar” lo que hay, ni de sostener miniprogramas de muñequero o clientelismo, sino de cambiar el modelo de dominación por el de participación, y el de pobreza por el de desarrollo campesino y

respeto a la opción indígena, como parte de una nueva vida nacional. Lo dice Colombia y todo el nuevo ascenso de las luchas agrarias en América Latina, que para sorpresa de quienes declaraban inexistente el problema agrario, han conmocionado nuevamente a México, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay y ahora al sur de Chile.

Por ello, más que la salida de la encrucijada en que está un pequeño programa de subsidio al mercado de tierra, como parte de un nuevo proyecto de privilegios para la gran propiedad, lo que se impone es la reforma agraria como solución de fondo.



LAS ZONAS DE RESERVA CAMPESINA: ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

*Gabriel Martínez Peláez**

1. Introducción

Las Zonas de Reserva Campesina, ZRC, constituyen uno de los temas de mayor novedad dentro de la legislación sobre reforma agraria expedida recientemente en el país. Al respecto, quizás resulte válido afirmar que la escasa discusión que el mismo ameritó durante el trámite legislativo del proyecto que desembocó en la expedición de la Ley 160/94 no guarda proporción con los debates que alrededor de dicha figura han surgido con posterioridad a la aprobación de la citada ley, y en el proceso de reglamentación del capítulo XIII de la misma, los que muy seguramente se continuarán y profundizarán hacia adelante.

El meollo de la discusión radica en la interpretación del alcance de la figura de las zonas de reserva campesina, ya que mientras para algunos la misma está referida exclusivamente a la regulación e intervención estatal sobre áreas del territorio nacional dotadas de características muy especiales, en cuanto a sus condiciones agroecológicas y su fragilidad en términos ambientales, y más específicamente en su condición de zonas de colonización o de baldíos; para otros, las zonas de reserva campesina constituyen el mecanismo por excelencia para ordenar y regular la distribución y el tamaño de la propiedad rural en cualquier parte del territorio nacional, con lo cual se abriría paso hacia una severa restricción en la tenencia y propiedad territorial en el país que, aparentemente, nos acercaría a patrones de estructura agraria equitativos como exitosos en otras latitudes.

* El autor agradece la colaboración de Luis Fernando Forero, director jurídico de la SAC, en la elaboración de lo concerniente al análisis jurídico.

El debate involucra, por supuesto, elementos e interpretaciones de orden jurídico, pero también y, de manera muy especial, puntos de vista relacionados con la concepción, enfoque y expectativas acerca del programa de reforma agraria en Colombia.

El presente ensayo está fundado en el ánimo de contribuir a esclarecer las posiciones expresadas y allegar elementos que orienten la aplicación adecuada del mecanismo en cuestión.

2. Dos enfoques

A. La interpretación "restringida"⁶⁶

Esta interpretación pone de presente que la Ley 160/94 otorga un tratamiento singular al tema de las zonas de reserva campesina, el cual, por razones elementales de organización y con criterios técnico-jurídicos precisos, está circunscrito a un capítulo especial, referido al ordenamiento de la propiedad territorial en zonas que ameritan una intervención muy particular, dadas sus características socioambientales.

Antes de avanzar en el recorrido de esta argumentación, cabe remitirse al artículo 1° de la ley, donde se especifica el objeto de la misma en términos de nueve puntos, el último de los cuales reza:

Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

En consecuencia, esta norma instruye lo relacionado con la ocupación y el aprovechamiento de las tierras baldías, y establece una clara e

⁶⁶ Este enfoque ha sido abanderado principalmente por la Sociedad de Agricultores de Colombia y su elaboración inicial está contenida en el documento "Las Zonas de Reserva Campesina: su alcance y proyección en el contexto de la reforma agraria", del entonces presidente de la agremiación, doctor Juan Manuel Ospina, que corresponde a la ponencia presentada en el seminario-taller nacional "Desarrollo de la Nueva Reforma Agraria", llevado a cabo en Santa Fe de Bogotá en 1996, y que constituye la base para esta sección.

indisoluble conexión entre la titulación de baldíos y las zonas de reservas campesina, dentro de los siguientes lineamientos:

- a. El establecimiento de las Zonas de Reserva Campesina debe apuntar hacia el fomento de la pequeña propiedad rural, en consonancia con la conservación ambiental y de los recursos renovables.
- b. Por consiguiente, debe darse preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, garantizando la efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales.

Complementariamente, en el párrafo del artículo antes citado se anota que:

los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley.

Por su parte, el artículo 12 de la ley precisa el objeto particular antes señalado, al establecer, entre las funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, la de:

13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva (s.n.).

En el artículo 81 de la ley se determinan con toda claridad la naturaleza, características y alcances de las zonas de reserva campesina, al definirse, en forma explícita y de manera clara, que:

Las zonas de colonización y aquellas en donde predomina la existencia de tierras baldías son Zonas de Reserva Campesina.

Por su parte, en el artículo 80, precedente, que debe entenderse en concordancia con el artículo 81, se consigna como función de la Junta Directiva del Incora la selección de las áreas geográficas correspondientes a las zonas de reserva campesina, facultad esta que se limita a ciertas zonas cuyas características agropecuarias y socioeconómicas regionales se asimilan a la condición de zonas colonizables, o bien cuya situación jurídica está determinada como bienes baldíos.

En razón a lo anterior, es claro que existe unidad de materia entre los dos asuntos principales tratados en el capítulo XIII de la Ley 160/94,

como son las disposiciones relativas a la colonización y a las zonas de reserva campesina.

En consecuencia, las zonas de reserva campesina están referidas al ordenamiento territorial ambiental en las áreas de colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, conforme a las políticas que sobre los recursos naturales y el medio ambiente formule el Gobierno nacional. Este punto resulta de la mayor importancia, puesto que un criterio básico para la definición y delimitación de dichas zonas apunta hacia la atención a la problemática del ordenamiento ambiental inherente a la especificidad y singularidad de las áreas de colonización y baldíos, en comparación con otras zonas y regiones del territorio nacional.

Si la frontera agrícola está delimitada por el perímetro del territorio nacional incorporado tradicionalmente a la actividad agroeconómica, es preciso reconocer la existencia de bolsones de tierra localizados dentro de las zonas agrícolas ya intervenidas, cuya apropiación privada no se ha definido aún y en donde predomina el baldío, en las cuales es viable, por consiguiente, el establecimiento de Zonas de Reserva Campesina.

El desarrollo de las zonas de reserva conjuga aspectos de orden social, económico, ambiental y de manejo del territorio, al propender por garantizar a la economía campesina del colono la sostenibilidad en su acepción integral. Dicho de otra manera, servir como instrumento eficaz para lograr el necesario cierre de la frontera agrícola, gracias a la consolidación, allí, de una economía campesina fuerte, en la cual las unidades productivas estén organizadas y no aisladas. Constituye, entonces, un mecanismo apropiado para frenar el ciclo de tumba de monte -2 o 3 cosechas-, fundamentalmente de maíz, siembra de pastos-venta de mejoras-reinicio del proceso, con el cual históricamente se amplió en lo fundamental nuestra frontera y se apropió el territorio.

En lo referente a los criterios de orden social, en el artículo 79 de la Ley 160/94 se indica que:

Las actividades que desarrolle el Incora en los procesos de colonización... tendrán, como propósitos fundamentales, la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y

acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición e implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario.

Por lo demás, la ley resulta clara e inequívoca al definir en su artículo 81, en conexión con el establecimiento de las zonas de reserva campesina, que en los procesos de colonización y de baldíos se pretende:

...Fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos...

Existen otros aspectos más concretos pero igualmente importantes sobre el tema, que permiten reforzar la argumentación reseñada:

1. Conforme a lo señalado en el artículo 80 de la ley, la reglamentación particular que sobre las ZRC expida la Junta Directiva del Incora, deberá indicar el número UAF que podrá darse o tener en propiedad, en términos de extensiones mínimas y máximas, así como los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los predios.

Ahora bien, es probable que al momento de establecer una zona de reserva campesina conforme a la reglamentación que expida la Junta Directiva del Incora, queden incorporados, dentro de los límites superficiales de las áreas geográficas seleccionadas, particularmente en lo que atañe a las zonas de baldíos, predios que ya pertenecen al dominio privado y cuya extensión esté por encima de los límites permitidos, determinados en Unidades Agrícolas Familiares. En tal caso, la ley (artículo 80, inciso 3o.) ordena regular y limitar las áreas máximas de propiedad privada que podrá tener cualquier persona natural o jurídica, o en común y *pro indiviso*, en cuanto a su ocupación, aprovechamiento y adjudicación. Para tal efecto, el Incora procederá a adquirir las superficies que excedan los límites permitidos, mediante el procedimiento de intervención directa señalado en el capítulo VI, o por la vía de la expropiación, en los términos establecidos en el capítulo VII de la misma.

Es comprensible que para un programa de esta naturaleza, que involucra motivaciones de interés social y de utilidad pública, se prevea la operación de mecanismos diferentes a la negociación voluntaria o al mercado de tierras para efecto de regular las áreas máximas de propiedad privada, teniendo en cuenta las condiciones propias que tienden a prevalecer en las regiones definidas por la ley para adelantar los programas de las ZRC: áreas con poca organización institucional y con carencia de las condiciones mínimas para que allí opere el mercado de tierras. Es esta excepcionalidad la que reconoce la Ley 160, lo que aunada a los aspectos medioambientales y de cierre de la frontera agrícola ya mencionados, le otorga sentido a las disposiciones comentadas, específicamente la referente a la expropiación. Lo que no puede pretenderse es hacer norma general lo que en la ley es disposición de excepción⁶⁷.

Más específicamente, la intervención del Incora en este campo se asimila, en cierto modo, a la situación indicada en el numeral 3 del artículo 31 de la ley, correspondiente al objetivo de:

...reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico.

En este caso, se agrega en el inciso siguiente,

El Incora adelantará los respectivos programas de adquisición de tierras y mejoras en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente o la Corporación Autónoma Regional correspondiente, dando preferencia a los ocupantes de tierras que se hallen sometidas al régimen de reserva forestal, de manejo especial o interés ecológico o las situadas en las áreas que conforman el Sistema de Parques Naturales.

B. La visión "ampliada"

De acuerdo con esta interpretación, el tema de las Zonas de Reserva campesina no puede circunscribirse al ámbito de la regulación, limi-

⁶⁷ Sin perjuicio de lo anterior, no debería perderse de vista que pueden presentarse casos en los cuales el mecanismo de la negociación voluntaria se adapte a las características agropecuarias y socioeconómicas regionales, de modo que constituya la vía idónea para regular las áreas máximas de propiedad privada.

tación, redistribución y ordenamiento de la propiedad y tenencia de la tierra en zonas especiales, sino que el mismo se hace extensivo a cualquier parte del territorio nacional que demande y amerite una restricción más bien severa de la propiedad territorial⁶⁸.

Los partidarios de esta interpretación ampliada argumentan, en favor de su posición, una supuesta autonomía o independencia de materia entre los Artículos 80 y 81 de la ley, de modo que cada uno de ellos estaría apuntando a definir ámbitos complementarios y no yuxtapuestos, con respecto al alcance de la figura de las zonas de reserva. Más exactamente, sostienen que al determinarse en el primero de los artículos aludidos que las Zonas de Reserva Campesina son:

...las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Incora, teniendo en cuenta las características agropecuarias y socioeconómicas regionales,

automáticamente se está aludiendo a cualquier parte del territorio nacional. A su turno, el segundo de los artículos haría referencia a las ZRC específicas que se constituirían en áreas de colonización o baldíos.

En consecuencia, esta visión supondría que, independientemente de lo que quedó consignado explícitamente en el aparte correspondiente de la Ley 160/94, habría margen para considerar que la aplicación del mecanismo de reservas campesinas debería hacerse extensiva a cualquier parte del territorio nacional, y especialmente a aquellas zonas donde la alta concentración de la propiedad territorial aconsejaría que se procediera a una restricción en el tamaño de las propias unidades agrícolas familiares, UAF, al igual que de los predios que queden comprendidos dentro de la delimitación de las zonas de reserva específicas. Solo de este modo se justificaría, a su juicio, la vinculación de dicha figura al marco normativo agrario en nuestro país.

Así, pues, en este caso, se echa mano de un recurso que suele apelarse con bastante frecuencia en nuestro medio para dirimir conflictos de interpretación jurídica similares al que aquí nos ocupa, como es la invo-

⁶⁸ Esta corriente está soportada principalmente en los escritos que sobre el particular ha presentado el sociólogo Alfredo Molano, secundados por las posiciones del Instituto Sinchi y con bastante eco en altos funcionarios del gobierno anterior.

cación al “espíritu del legislador”. Sin embargo, en nuestro criterio, no es viable apelar a este elemento, toda vez que, según las reglas de interpretación del derecho, únicamente se utiliza en aquellos casos en los cuales los demás métodos y específicamente el lógico no llenan los eventuales vacíos de la ley; situación que queda subsanada si se toman en consideración los argumentos esbozados en la sección anterior y los que se presentan en ésta.

Por lo demás, la tradición bastante arraigada en nuestro medio de dejar al arbitrio de cada ciudadano la interpretación del contenido y el alcance de las normas jurídicas de acuerdo con su conveniencia particular, sí que resulta perjudicial en esta oportunidad, máxime que por dicha vía se intenta subsanar supuestos vacíos y limitaciones que, como el caso que aquí nos ocupa, no existen.

Pero en gracia de discusión, si se admitiera la existencia de un vacío que requiera llenarse acudiendo a la intención del legislador, vale la pena acudir al testimonio documental, en el cual se constata cómo el legislador trazó el criterio recogido en la interpretación aquí denominada *restringida*. Así, en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 176/94-Senado, se consigna lo siguiente:

Se modifica totalmente el Capítulo que sobre Colonizaciones traía el Proyecto de ley debatido en la Cámara de Representantes. Se fija el marco de referencia sobre la materia, con la participación del Ministerio del Medio Ambiente.

Y a renglón seguido se anota:

Se establecen Zonas de Reservas Campesina para regular y ordenar la adjudicación de baldíos y evitar la concentración de la propiedad, para fomentar la pequeña propiedad campesina y crear condiciones de desarrollo y consolidación de la economía campesina de los colonos, con el apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

Se indica, además, que las Zonas de Colonización y aquellas donde predominen las tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina (s.n.)

Se autoriza establecer Zonas de Desarrollo Empresarial, donde se regulará también la propiedad y se buscará en ellas un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de los criterios de racionalidad y eficiencia.

Se concluye, entonces, que la “visión ampliada” no está sustentada ni en el espíritu del legislador ni en la norma básica (Ley 160/94) y, por tanto, resulta acomodada a ciertos intereses que pretenden, en el fondo, agenciar una suerte de fórmula mágica para limitar, regular y ordenar, de manera indiscriminada, el tamaño de la propiedad territorial a lo largo y ancho del país, haciendo caso omiso a los requerimientos de tamaño y escala productivos óptimos, y a los retos de eficiencia y competitividad que pesan sobre el desarrollo agrario nacional.

Para cerrar esta sección, no puede perderse de vista que, en virtud de cierta tradición en el ejercicio legislativo, la Ley 160 de 1994, como muchas otras que se expiden en nuestro país, es algo desordenada, de modo que hubiese sido preferible intercambiar el orden de los dos artículos. Así, en tanto que el artículo 81 define, de manera taxativa, el concepto de las zonas de reserva, el artículo 80 trata del procedimiento y los criterios para establecer y adjudicar las mismas, es decir, de los principios orientadores (inciso primero), al igual que de otras reglas y criterios (inciso segundo) que deben guiar la acción del Estado en dichas zonas. Frente a este argumento, no resulta un contrasentido lo preceptuado en el inciso tercero del mismo artículo, a propósito de la regulación de las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse dentro de las reservas establecidas en zonas de baldíos.

C. Los excesos de la reglamentación

La que hemos denominado aquí “interpretación ampliada” inspiró la expedición del Decreto 1777 de octubre 1º de 1996 que, según lo estipulado en el artículo 1º, claramente involucra en la determinación del ámbito de aplicación territorial de las zonas de reserva campesina, además de las zonas de colonización y de baldíos, a:

...las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socio-económicas requieren la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de los predios rurales.

las zonas de amortiguación del área de Sistemas de Parques Nacionales Naturales... (parágrafo 1).

A este respecto, con el objeto de constituir o ampliar una Zona de Reserva Campesina,

En casos excepcionales... la autoridad ambiental competente, previa solicitud de la Junta Directiva del Incora, podrá sustraer un área de Reserva Forestal... intervenida por el hombre... (parágrafo 2).

Con relación a las áreas señaladas en primera instancia, cabría la interpretación de que ellas corresponden, inequívocamente, a los predios coincidentes con los límites superficiarios de las áreas inicialmente seleccionadas con miras a la conformación de las ZRC, y sobre los cuales deberá ejercerse una regulación en cuanto a las extensiones máximas de propiedad privada que podrán tenerse por parte de cualquier persona natural o jurídica, en los términos indicados por la ley.

Sin embargo, una lectura cuidadosa del decreto en cuestión pone de presente que la enunciación del objeto y de los objetivos que se persiguen con la constitución y delimitación de zonas de reserva sobrepasa, clara y significativamente, los fijados en la ley que busca reglamentar. Así, entre los nuevos objetivos de las Zonas de Reserva Campesina aparecen:

“Superar las causas de los conflictos sociales...”, ... “crear las condiciones para el logro de la paz...”, ... “evitar y corregir los fenómenos de fragmentación antieconómica la propiedad rústica”.

El resultado de semejante pretensión no es otro que desnaturalizar la Ley 160 en general y su capítulo XIII en particular, lo cual coloca dicha disposición en el umbral de lo inconstitucional.

No cabe duda de que la motivación fundamental para acudir a una interpretación de tal alcance obedece a la pretensión de hacer extensivo a cualquier zona del país el instrumento de la expropiación mediante el recurso de las Zonas de Reserva Campesina, con lo cual se pasa por alto que dicho instrumento resulta procedente como instancia de excepción aplicable a los “límites superficiarios” de las tierras que pertenecen al dominio privado en el marco de las ZRC.

El decreto en cuestión olvida que las Zonas de Reserva Campesina son uno de los instrumentos de la reforma agraria, pero no son la reforma agraria; que el capítulo XIII es muy importante, pero no es la Ley 160. No es posible convertir todo el territorio nacional en Zona de Reserva Campesina, como tampoco, por esa vía, reducir los mecanismos de la reforma agraria a la sola expropiación. De la misma manera que las

Zonas de Desarrollo Empresarial, ZDE, no son extensivas a todo el territorio nacional, pues, conforme a lo estipulado en el artículo 82, y ratificado en el subsiguiente artículo 83 de la citada ley:

...el Incora delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de Reserva Campesina sino de Desarrollo Empresarial.

Mal se haría en pretender que las ZDE pudiesen establecerse en cualquier región de la amplia geografía nacional, pues, nuevamente, con ello no se lograría más que desvirtuar la especificidad del novedoso mecanismo diseñado por la ley.

De otra parte, con respecto a las áreas de reserva forestal intervenidas, cabe la preocupación de que, no obstante tratarse de un procedimiento excepcional, se legitime por esa vía la afectación indiscriminada de nuestras reservas forestales, máxime cuando no se procedió, de manera inmediata, luego de la expedición del decreto, a la delimitación de las áreas efectivamente intervenidas por la acción colonizadora, ni se definió un procedimiento válido para su congelamiento. De este modo, se está dando piso legal al avance del hacha sobre nuestras amenazadas reservas naturales, con lo cual abriremos la frontera agrícola que, supuestamente, queremos y debemos cerrar, para bien de todos.

Para acabar de contribuir a la confusión, el Acuerdo 24 de la Junta Directiva del Incora, concordante con el decreto, pero no con la ley, es profuso en el desglose de objetivos y principios orientadores que deberán guiar el desarrollo del programa de Zonas de Reserva Campesina. Entre ellos cabe mencionar, de su artículo 2:

2. La regulación, limitación, ordenamiento y aprovechamiento de la propiedad y la tenencia de predios y terrenos rurales.
3. La superación de las causas que vienen originando graves o excepcionales conflictos de orden social y económico, la preservación del orden público y el apoyo a los programas de sustitución de cultivos ilícitos.
4. La adopción de estrategias o decisiones que tiendan a evitar o corregir los fenómenos de concentración de la propiedad, el acaparamiento de tierras rurales o cualquier forma de inequitativa composición del dominio.

De otro lado, en cuanto al ámbito de aplicación de las zonas de reserva campesina, se detallan, aparte de las regiones de colonización y de baldíos,

...las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socio-económicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales.

Como conclusiones de una lectura atenta del acuerdo, se tiene:

1. Se desnaturalizan las zonas de reserva campesina como el instrumento adecuado y pertinente para adelantar la reforma agraria en las zonas de colonización y de baldíos. Desaparece el énfasis en cerrar la frontera, y con ello se abren las puertas para que se diluya la acción en tal sentido.
2. Se pretende que las Zonas de Reserva Campesina constituyan el mecanismo más expedito para llevar a cabo la reforma agraria en cualquier lugar del país.
3. Se desestimula y retrae el desarrollo de los mecanismos más novedosos para la reforma agraria dentro de la frontera agrícola, particularmente la negociación voluntaria a través del mercado de tierras y se coloca en manos del Incora, con sus renovados vicios y mañas que por largos años no han logrado ser disipados del todo, la responsabilidad de la ejecución de la reforma, con lo cual el sector rural y el país quedan expuestos al riesgo de una frustración adicional. No se desconoce que en las regiones definidas por la ley para ser escenario de las Zonas de Reserva Campesina, y dadas sus condiciones particulares, se requiera una acción más directa, más intervencionista del Estado; pero esto es la excepción, no la norma. Por lo demás, se hace necesario acudir a la nueva institucionalidad que emerge a partir de la Constitución de 1991, aprovechando los correspondientes instrumentos de descentralización y participación para comprometer a las ONG y a otras instancias sociales y comunitarias que tienen asiento en el orden regional y en la gestión de los proyectos atinentes a las Zonas de Reserva Campesina.
4. No tiene sentido generar demasiadas expectativas frente a un mecanismo que aún no ha sido probado y cuya eficacia no ha sido mostrada en la realidad. Muy a lo colombiano, no le damos tiempo a las

políticas para que operen, y a las ineficiencias institucionales y a la falta de decisión política les buscamos la solución mágica, cambiando las normas y no enfrentando la realidad⁶⁹.

5. En definitiva, alejados de cualquier radicalización alrededor del tema, se requiere introducir los ajustes necesarios a las normas expedidas hasta el momento, las cuales dan pie a sustraer la implementación de la figura de las Zonas de Reserva Campesina del ámbito de sus áreas naturales. Es de esperar que, frente a este caso, se procederá con la debida agilidad, evitando repetir la agotadora experiencia que se vivió a lo largo de dos años en la Junta Directiva del Incora, alrededor de la discusión sobre las diversas modalidades de desarrollo del mercado de tierras, que incluyeran no solo el mecanismo de las mesas de concertación, sino también el acuerdo directo y transparente entre propietarios y campesinos, y la intervención de las inmobiliarias rurales.

Sin duda, todo el debate generado en torno a este asunto parece quedar superado con el texto incorporado en la reciente ley que acoge el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, donde se estipula, en el acápite correspondiente a reforma agraria:

Se avanzará hacia el desarrollo integral de las Zonas de Reserva Campesina, definidas tanto en las áreas de colonización como en las zonas de baldío, en un adecuado marco de ordenamiento territorial elaborado en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente.

3. ¿Qué hacer?

No se puede soslayar el enorme potencial con que cuentan las Zonas de Reserva Campesina para inducir y articular procesos de desarrollo agrario, rural y regional, máxime tratándose de extensiones del territorio nacional que han cimentado su precario nivel de desarrollo en actividades productivas agropecuarias, y cuyas perspectivas hacia el futuro no

⁶⁹ De hecho, son múltiples los escollos que han atravesado los trabajos de constitución y delimitación de Zonas de Reserva Campesina ordenados por la Junta Directiva del Incora para los municipios de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá en el Caquetá; Villa Garzón en el Putumayo; Barranco de Coba, San Martín de Loba, Altos del Rosario, Regider, Río Viejo, Aberral, Morales, Simití, San Pablo, Santa Rosa, Montecristo, Tiquisio y Cantagallo en Bolívar, y en el departamento del Guaviare.

se alejan de tal condición. Ello, siempre y cuando las zonas de reserva operen efectivamente como frenos a la expansión incontrolada de la frontera agrícola sobre extensos territorios caracterizados por la existencia de ecosistemas frágiles y dotados de recursos naturales de una alta valoración nacional e internacional.

Pero, ante todo, se debe insistir en un punto: el cierre de la frontera es condición necesaria para que se consoliden procesos de reordenamiento y tecnificación de la actividad agropecuaria, dentro de esa frontera estabilizada. A este propósito, cabría discernir a cabalidad el sentido de la denominación “zona de reserva”; sin duda, habría que concluir que “lo de reserva” remite, necesariamente, a áreas geográficas muy particulares del territorio nacional, con lo cual la figura posee una especificidad que la diferencia del programa regular y convencional de reforma agraria que se desarrolla al interior de la frontera agrícola.

Por lo demás, es fundamental tener presente el fuerte arraigo de cultivos ilícitos en varias de las áreas del país que potencialmente califican para el establecimiento de ZRC, alrededor de los cuales se generan y amplifican graves y, con frecuencia, incontrolados conflictos sociales y políticos, y que son teatros de fuerte violencia. Por ello, las Zonas de Reserva Campesina deberán constituir un instrumento idóneo para sustraer población y territorio de la influencia de esa actividad ilícita, a condición de que se produzcan las necesarias reubicaciones y desplazamientos, y se propicien alternativas económicas viables y rentables. En un Plante reformulado, para que sea realmente una estrategia de desarrollo regional sostenible en esas regiones, las Zonas de Reserva Campesina jugarán un papel central.

La experiencia universal, y Colombia no tienen por qué ser la excepción, señala que el productor aislado está económicamente condenado y que la clave del éxito está en proyectos establecidos sobre la base de productores organizados, lo cual supone que en la definición de los proyectos productivos haya que superar la visión del proyecto aislado, individual y propugnar proyectos colectivos, que es como decir, proyectos regionales.

Quizás para algunos esta perspectiva estaría más que asegurada mediante el expediente de las Zonas de Reserva Campesina, lo cual jus-

tificaría la pretensión de extender y aplicar indiscriminadamente el mecanismo hacia cualquier región del país, máxime cuando estaríamos *ad portas* de acrecentar el Fondo Nacional Agrario con un número significativo de predios rurales, producto de la extinción del derecho de dominio sobre bienes mal habidos.

Frente a esta situación, no podemos equivocarnos ni desnaturalizar el mecanismo. Más bien, debemos comprometer nuestra imaginación en la búsqueda y aplicación de fórmulas que permitan desarrollar la reforma agraria dentro de la frontera agrícola, integralmente, incorporando en esa tarea el entorno, y centrándola privilegiadamente en el desarrollo regional y en proyectos productivos que tengan masa crítica, que involucren a una pluralidad de productores organizados y, en lo posible, en los cuales los grandes, los medianos y los pequeños se encuentren, interactúen y se refuercen. Entre nosotros, la experiencia cafetera muestra que esto es posible. Internacionalmente, para poner un ejemplo de moda, están los pequeños productores malayos de aceite de palma.

Para estos efectos, quizás no se requiera modificar la Ley 160/94, sino, simplemente, asumir e instrumentar un nuevo enfoque que vislumbre las posibilidades del desarrollo agropecuario y rural a escala regional, a partir de la interacción, cooperación y contratación entre grandes, medianos y pequeños productores. La llamada "agricultura por contrato" ha hecho que en países como Guatemala el sector dinámico y promisorio sea hoy el de los pequeños productores.

Resulta de enorme importancia subrayar la mención específica que la ley hace al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, a efectos de impulsar y concretar las zonas de reserva. Naturalmente, dicho sistema adquiere un papel preponderante dentro del conjunto de la reforma agraria, razón por la cual no puede soslayarse una preocupación, pues el rezago y las deficiencias que han caracterizado el "nuevo" programa de la reforma agraria se derivan en buena medida de las dificultades presentadas en la precaria operación del sistema, lo cual pone de presente la errática actuación del Viceministerio de Desarrollo Rural y Campesino, que ha desperdiciado el potencial de coordinación, apoyo y de compromiso con la reforma que se pueda derivar del funcionamiento del Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural

Campeño. No debe olvidarse que, en esta materia, la ley ha sido violada sistemáticamente, pues ella dispone, en su artículo 5, que:

El Consejo... se reunirá obligatoriamente cada cuatro (4) meses...

A la par de lo anterior, se requiere, para asegurar la viabilidad institucional de las ZRC, apoyarse en instancias propias de la sociedad civil, aprovechando la capacidad de gestión privada y comunitaria en la ejecución de diversos proyectos con los grupos regionales y locales.

4. Hacia la recontextualización y redimensionamiento de la reforma agraria

Se ha argumentado, a lo largo de este ensayo, que la figura de las Zonas de Reserva Campesina constituyen un mecanismo novedoso para adelantar el programa de reforma agraria en áreas geográficas del territorio nacional caracterizadas por su condición de regiones de colonización o zonas de baldíos. La inquietud surge, entonces, con respecto a las perspectivas de dicho programa en el resto del territorio nacional.

Al respecto, no puede perderse de vista que, diversas circunstancias tienden a provocar una transformación sustancial en la definición, contenido y alcance de la problemática agraria en nuestro país, con repercusiones directas en materia de reforma agraria propiamente dicha.

Entre tales circunstancias sobresalen:

- La tendencia sistemática hacia una pérdida de participación del producto agropecuario en el PIB.
- La “desagrarización” del medio rural y el avance hacia la terciarización del campo en términos de producción y empleo.
- El debilitamiento de la estructura de la propiedad territorial en la configuración del poder político en la sociedad actual.
- La atenuación de la importancia que para avanzar hacia la modernización y equidad en el campo compete al acceso al recurso tierra *per se*.
- Los retos globales en materia de competitividad y sostenibilidad.
- Los condicionantes al desarrollo agropecuario y rural en el contexto de la regionalización, la descentralización y modernización institucional.

A la luz de lo anterior, las acciones propias de la reforma agraria deben superar el carácter de un simple mecanismo de redistribución de la propiedad territorial en el campo y trascender hacia el ámbito de la reasignación y modernización de los recursos de diverso orden (naturales, humanos y de capital), en la perspectiva de enfrentar de manera definitiva los problemas que aquejan a las zonas rurales.

Así, la reforma agraria deberá recontextualizarse y redimensionarse en función de las nuevas estrategias del desarrollo agropecuario y rural, de los retos que debe asumir el país en cuanto a su política de desarrollo, de crecimiento y de equidad, y de la necesidad de generar condiciones para un aclimatamiento de la paz y la convivencia en el campo.

Sin perjuicio de lo anterior, en una perspectiva de corto plazo y en el marco de la Ley 160/94, el punto de partida para el redimensionamiento y fortalecimiento del programa de reforma agraria en general y del mercado de tierras en particular está dado por la redefinición de quiénes deben constituir los beneficiarios de los mismos. Para este efecto, es preciso tomar en consideración el carácter heterogéneo de la economía y sociedad campesinas en nuestro país, para la cual es posible determinar la existencia de diversos segmentos o estratos en función de la posesión de activos y del monto de los ingresos regulares, la capacidad empresarial, el nivel educativo y otros.

Ahora bien, el reto de mayor competitividad que pesa sobre el sector agropecuario, sumado a las restricciones presupuestales que afectarán la gestión de las entidades públicas en los próximos años, implica que, independientemente de las escalas a las cuales operen los productores rurales, es preciso asegurar niveles de eficiencia adecuados y acordes con las exigencias de *empresarización* del sector.

De cierto modo, resulta válido pretender que los recursos que tanto el Estado como la sociedad asignan para la financiación de la reforma agraria sean enfocados primordialmente hacia la promoción de una clase de pequeños y medianos empresarios agropecuarios, en condiciones de propiciar el manejo racional de las explotaciones, incluyendo la incorporación de tecnologías modernas, el uso eficiente de los recursos, la adecuada utilización del crédito, la oportuna atención de los requerimientos del mercado, la comprensión básica de los factores de orden

extrapredial que inciden en el desempeño de su actividad, entre otros. En definitiva, la reforma agraria, como instrumento básico de redistribución de la tenencia de la tierra, debe garantizar, ante todo, el fortalecimiento y consolidación de la pequeña y mediana explotación parcelaria y campesina.

Lo anterior implica que, en lo pertinente a la selección y calificación de beneficiarios, deberá darse especial ponderación a factores tales como la dotación de un monto razonable de activos e ingresos, la acreditación de un nivel básico de educación y de capacitación, y la certificación de una experiencia y capacidad en el manejo empresarial, privilegiando a los aspirantes que demuestren unos niveles satisfactorios y unos avances significativos en estos ámbitos.

Para aquellos grupos de la población campesina desposeída que se apartan del perfil antes esbozado, el Estado deberá procurar la atención mediante programas focalizados hacia el mejoramiento de su capacitación y la atención de necesidades básicas insatisfechas, que los habiliten para atender las demandas de mano de obra derivados de la agricultura de grande y mediana escala como de las explotaciones parcelarias, así como los requerimientos de empleo y de desempeño independiente en actividades de servicios y otras de carácter terciario que han adquirido bastante auge en los últimos tiempos en el medio rural, sin descartar la incorporación al mercado laboral de trabajo urbano.

Con respecto a la operación del mercado de tierras y a la negociación voluntaria propiamente dicha, se requiere introducir diversas modificaciones de carácter normativo o procedimental, con énfasis en los siguientes aspectos⁷⁰:

- **Supresión del avalúo, de modo que el precio resulte de subastas públicas de tierras, a partir de la existencia de un sistema transparente de información sobre predios ofertados, acompañado de estudios de mercado y precios de la tierra por parte del Incora.**

⁷⁰ En este aparte se recogen y amplían las propuestas básicas contenidas en el "Informe Final del Comité de Revisión de la Ley 160 de 1994 sobre reforma agraria y desarrollo rural", presentado al Gobierno nacional en julio de 1998, del cual hizo parte el autor del presente ensayo en su condición de representante de la SAC en la Junta Directiva del Incora.

Complementariamente, la definición previa de un proyecto productivo hipotético, que contemple el perfil productivo de la localidad e incluso de la región y que tome en consideración el valor del predio y el monto de la deuda asumida por el beneficiario, habrá de constituir uno de los factores determinantes del precio y de la negociación.

- Revisar las condiciones crediticias vigentes para los beneficiarios de la reforma agraria, en lo que respecta al pago tanto de los créditos complementarios de tierras como de producción, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 160/94.
- Condicionar el otorgamiento del subsidio para la compra de tierras a través del mecanismo de negociación voluntaria, a la aprobación del crédito complementario de tierras por parte de la entidad financiera correspondiente.
- Colocar el mayor énfasis en cuanto a capacitación en los aspectos concernientes a la gestión propiamente empresarial, evitando la dispersión, derroche, e incluso malversación de recursos en actividades dispersas y atomizadas que a lo sumo corresponden a labores de promoción inherentes a la organización de los campesinos.
- Enfocar prioritariamente las acciones del Ministerio de Agricultura y del Departamento Nacional de Planeación en el campo de la reforma agraria, hacia la operación efectiva y la asignación de los recursos presupuestales requeridos por parte de las entidades integrantes de los diversos subsistemas que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, tanto en lo que respecta al programa de tierras, crédito, mercadeo y otros, como a las inversiones extrasectoriales.

Complementariamente, el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino deberá asumir a cabalidad el mandato legal de ejercer la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, garantizando la coordinación de las entidades que lo integran y el funcionamiento del respectivo Consejo Nacional, de modo que dicha función no sea traspasada o delegada a otra entidad o a instancias subalternas dentro del Ministerio.

- Se requiere avanzar con la mayor decisión en el proceso de descentralización y "municipalización" de la reforma agraria, para lo

cual se hace necesario afinar las instancias y mecanismos de concertación y coordinación a escala territorial, con lo cual el programa formaría parte de las “Agendas Regionales de Desarrollo Agropecuario y Rural”.

- Modificar la fórmula y el plazo de pago de los predios a los propietarios, de modo que se estimule su oferta y se corrija el riesgo de especulación o sobreprecio derivado del pago en bonos, que tiende a alterar los avalúos y los valores de la tierra.
- Es preciso agilizar la transferencia al Fondo Nacional de Tierras de los predios cobijados por la extinción del derecho de dominio de que trata la Ley 333/96 y su Decreto Reglamentario. Teniendo en cuenta que se trata de predios localizados en su mayoría en zonas de alto potencial agrícola, debe evitarse a toda costa su excesivo fraccionamiento y parcelación, facilitando su traspaso a los campesinos a través de titulación asociativa o de alianzas con medianos y grandes productores ya constituidos bajo modalidades empresariales. En este caso, los campesinos actuarían como socios y partícipes, como propietarios, de sus propias utilidades, bien sea en la esfera de la producción, la transformación o la comercialización.

Alternativamente, cabría aprovechar esta oportunidad para diseñar y poner en marcha un modelo de gestión agropecuaria que haga extensivo al medio rural el instrumento de la propiedad financiera, de modo que los campesinos beneficiarios sean poseedores, ante todo, de una especie de participación accionaria (o titularización) que acredite su derecho de propiedad sobre una fracción de un predio agrícola adecuadamente explotado, y cuya dirección administrativa y financiera podría estar encomendada a un grupo de profesionales del agro, quienes se desempeñan en las distintas disciplinas técnicas requeridas. Los poseedores de acciones o de títulos ejercerían su derecho en la distribución de las utilidades y podrían estar o no vinculados laboralmente a las respectivas empresas.

Tampoco debe descartarse la conveniencia de que los predios afectados por la extinción de dominio sean ofertados a los precios que indican el mercado de tierras, de tal forma que con el producto de su

venta se puedan atender las demandas de tierra y de infraestructura de desarrollo rural en las zonas que para el efecto se establezcan.

- Finalmente, a la par del interés por desarrollar e impulsar las Zonas de Reserva Campesina, ya es hora de poner en marcha las Zonas de Desarrollo Empresarial, conforme a lo estipulado en el artículo 83 de la Ley 160/94, las cuales podrían constituir un soporte fundamental a la propuesta de *alianzas estratégicas*.



PROPUESTA PARA EL IMPULSO DE PROYECTOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LA PAZ. ZONAS DE REFORMA AGRARIA

Manuel Rojas y Hernado Urbina

Introducción

Existe consenso en todos los sectores del país sobre la importancia del apoyo del sector privado a la reforma agraria, como una contribución al proceso de paz y al desarrollo empresarial que articule los esfuerzos de la agroindustria y la industria y de los grandes propietarios de tierra con los de los pequeños productores beneficiarios. La necesidad de impulsar en el sector rural un proceso de desarrollo competitivo y sostenido que contribuya a la superación de los niveles de pobreza y desempleo persistentes en las zonas rurales del país, propósito fundamental de la política del Estado, corrobora la idea de forjar y consolidar tal coalición. El papel del Estado en esta materia se orienta a fortalecer el marco institucional adecuado (descentralización, formación de capital humano, sistemas de información, régimen de incentivos para operación de mercados, investigación de modelos productivos empresariales, etc.) que establezcan reglas de juego claras para todos los participantes.

Las experiencias obtenidas en 1998 por el Proyecto Piloto de reforma agraria, realizadas para cinco municipios (Fuente de Oro, Rivera, Puerto Wilches, Montelíbano y San Benito Abad), ofrecen el marco de referencia para adelantar una política empresarial de paz, en los términos que plantea el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Componentes como el plan de ordenamiento territorial; la descentralización a nivel municipal; la concertación de sistemas competitivos de finca; la evaluación técnica y la negociación de tierras por parte de los campesinos; la sustentación corporativa de los proyectos productivos diversificados; la capacitación y la selección de los demandantes de unidades agrícolas familiares y la búsqueda de enlaces con las cadenas productivas, son enseñanzas probadas con relativo éxito que pueden ser incorporadas a la reforma agraria, tales como Zo-

nas de Reserva Campesina y Desarrollo Empresarial, titulación o recuperación de baldíos, extinción del dominio por in explotación o enriquecimiento ilícito, compras de tierra por intervención directa o negociación directa de tierras por los campesinos.

Con la gestión realizada en los últimos tres años, por la vía de la negociación voluntaria y la intervención directa del Incora (Ley 160/94), más de veinticinco mil subsidios a familias campesinas, la mayoría de las cuales han recibido sus unidades agrícolas familiares, no han podido iniciar la actividad productiva rentable, debido en parte a las crisis propias del sector, a los problemas en la selección de beneficiarios, a la calidad de las tierras, a la escasez de capital de trabajo, al sobreendeudamiento del beneficiario o a las dificultades de la operación del Sistema Nacional de Reforma Agraria. Son 250.000 hectáreas, concentradas en 100 municipios que requieren de revisión e integración a proyectos productivos sostenibles económica y socialmente.

Una gran proporción de estas tierras se encuentra en regiones de la Costa Atlántica, el Magdalena Medio y los Llanos Orientales, identificadas como zonas aptas para el desarrollo de cultivos de plantación como la palma africana, el caucho, especies forestales y frutales, con cultivos asociados de plátano, banano, yuca industrial y de consumo humano, ganadería de doble propósito y otras líneas competitivas en cada zona. Su articulación a proyectos empresariales en las mencionadas zonas se haría previa revisión de su ubicación geográfica, la dotación de mejoras directamente productivas, su situación financiera, organizativa y de la aceptación de sus propietarios para participar en una empresa colectiva. Dentro de estas grandes zonas, además de las regiones donde hoy se protagoniza el conflicto, es preciso focalizar aquéllas de ocurrencia en áreas de enclave minero, como una manera de anticipar el conflicto luego del agotamiento de los yacimientos. Finalmente, es necesario considerar aquellas regiones posibles de repliegue de los grupos de campesinos luego de concluidos los acuerdos de paz.

Apoyados en las experiencias ganadas en el desarrollo del Proyecto Piloto, la Unidad Técnica presenta en este documento algunos criterios que considera fundamentales para el diseño de la estrategia de desarrollo empresarial basado en los beneficiarios de reforma agraria. Así mismo, formula una propuesta de aplicación de la estrategia en concor-

dancia con el marco legal vigente y los avances alcanzados en la concertación, tanto con el sector privado como con las organizaciones campesinas nacionales.

1. El ambiente político necesario para la operación del Programa de Desarrollo Empresarial en zonas de reforma agraria

Una estrategia como la que se plantea de desarrollo empresarial en zonas de reforma agraria, requiere de condiciones mínimas que hagan viables las inversiones y proyectos necesarios. No se puede desconocer que la estrategia tiene lugar en medio del conflicto social y político que atraviesa el país y que este hecho oficial o particular representa el encarecimiento en los factores y en los costos operativos, además de gran incertidumbre para el sector privado. Propiciar inversiones, sin la previa concertación con los actores en conflicto, en las zonas de los proyectos, conllevaría tomar riesgos muy altos que harían inviables las propuestas, económica y socialmente.

En esta dirección, la reforma agraria fundamentada en el desarrollo de proyectos productivos, en el marco de propuestas de paz y de concertación regionales, abriría el espacio propicio para la creación del clima de inversiones y negocios. Cualquier iniciativa requerirá para su inicio de mesas de trabajo regionales, donde tomen asiento todos los interesados, de tal manera que de antemano se fijen unas reglas de juego transparentes que especifiquen las metas, las modalidades, garantías y compromisos contractuales de la alianza entre campesinos, Estado y empresarios. Experiencias como las registradas en zonas de Cundinamarca (pacto subregional) y el Cauca (acuerdos guerrilla-población civil), especialmente con comunidades indígenas, pueden servir de modelo para el diseño de los mecanismos que hagan viable la operación de las empresas agropecuarias. Inclusive acuerdos de este tipo deberían entrar en las agendas de los diálogos de paz que tienen lugar en el país.

La concertación deberá integrar, primero, los compromisos de las partes activas en el plan a mediano y largo plazo: el Estado, representado en las gobernaciones, los municipios y las entidades responsables de la política económica; el sector empresarial, representado por los gre-

mios, casas comerciales, medianos y grandes productores, medianos y grandes propietarios de tierra, agroindustrias, pequeña y mediana industria, comercializadores y, finalmente, los campesinos aspirantes, ya sea agrupados o de manera individual.

Segundo, la concertación involucrará el monto y dimensión de las inversiones en las zonas del proyecto (educación, vías, saneamiento básico, el costo por la transferencia de factores), los aportes del sector empresarial en inversiones de capital fijo y de trabajo, el apoyo mediante incentivos para que los propietarios de la tierra ofrezcan y negocien las tierras directamente con los campesinos aspirantes, los modelos de empresa productiva, de acuerdo con las condiciones agroecológicas y las ventajas competitivas zonales, la conformación de las asociaciones de productores y sus planes de capacitación, y la definición de las modalidades de financiamiento para el proyecto. Adicionalmente, los acuerdos contendrán aspectos de seguridad social, protección a las inversiones y creación de condiciones de convivencia mínimas.

La creación de un clima participativo y descentralizado en las decisiones, avalado por las instituciones del orden nacional, clave en el proceso, como el Ministerio de Agricultura, el Consejo Gremial Nacional, la Comisión Conciliadora de Paz, las organizaciones campesinas, podrán darle un carácter nacional a la propuesta y concretarla como un aporte real a la paz en el campo.

Se remarca, en este sentido, la garantía del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos pobres y el apoyo de aquellos que, siendo beneficiarios, no han tenido la oportunidad de acceder al crédito y a otros servicios del Estado. La legislación vigente, con todas las limitaciones que presenta, ofrece, mediante los mecanismos de organización de empresas básicas agropecuarias con negociación voluntaria de los compradores de tierra, un instrumento para que de manera transparente se garantice la transferencia de la propiedad a los campesinos sin tierra.

El Estado dispondrá de los recursos para el subsidio de tierras y los fondos para el desarrollo intrapredial requerido por los proyectos; y los municipios planificarán sus recursos para la cofinanciación de las obras nuevas de inversión dentro y fuera de los predios. La preferencia que tengan estos recursos en cada vigencia presupuestal creará el clima

de confianza entre las partes y marcará el compromiso del Estado en la creación de un ambiente de paz. La definición de las Zonas de Desarrollo Empresarial, registradas en los artículos 80 y 82 de la Ley 160/94 propiciaría un ambiente de seguridad y garantía entre las empresas ya creadas, atendiendo a criterios de escala productiva antes que a los meramente redistributivos, con la ventaja de que este mecanismo puede desarrollarse de forma equilibrada con las Zonas de Reserva Campesina.

La participación que el Estado otorgue a las organizaciones campesinas y las instituciones de planeación y control, tales como los CMDR y las veedurías ciudadanas serán también un sustento básico para la validación de las decisiones que se hagan entre el sector público y el sector privado. El fortalecimiento de estos espacios democráticos de participación que fiscalicen, por ejemplo, las negociaciones y precios de la tierra, o que hagan el seguimiento de los contratos y garantías entre campesinos y empresarios, va a legitimar la estrategia, no solamente por el camino de la disminución del riesgo de la inversión privada, sino por el de los cambios institucionales que requiere la propuesta de desarrollo empresarial.

El modelo empresarial debería sufrir un proceso de posicionamiento gradual, para lo que se sugiere hacer una ejecución, en pequeña escala donde se ensayen los diferentes tipos de alianzas: aquéllas con empresas ya creadas y dispuestas a vincularse rápidamente, y aquellas donde se van a requerir mecanismos de promoción y fortalecimiento empresarial en el mediano plazo.

Por último, es necesario que el Estado garantice ágilmente ajustes a la reglamentación y el procedimiento vigente respecto de: las garantías para el sector financiero, los criterios de asignación y recuperación del subsidio, los aportes a la comercialización, el trámite de escrituración, registros de transacciones, la metodología para la construcción de los precios, y la inconsistencia entre la intervención gubernamental en la compra de tierras, con la negociación voluntaria a iniciativa de los campesinos compradores.

2. La descentralización: clave del éxito político y empresarial

Es preciso que el modelo sea descentralizado y, por tanto, esté inmerso y sea una expresión de los planes de ordenamiento territorial y

planes de desarrollo municipales y regionales. A nivel político, el papel de los alcaldes y organizaciones sociales es fundamental en la aclimatación de escenarios propicios para el desarrollo de las empresas productivas.

Los procesos de selección de beneficiarios del plan deben hacerse concertadamente dentro de las comunidades, en los municipios, y en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural respectivos; de la misma manera, se hará el balance del estado actual de las parcelaciones organizadas en virtud de la Ley 160 de 1994 y de sus posibilidades de vinculación a los proyectos empresariales de reforma agraria.

Dentro de los criterios de selección y conformación de grupos comunitarios, y dependiendo del tipo de cultivo, se recomienda potenciar los grupos de beneficiarios para afianzar la infraestructura del capital humano comprometido con la empresa, con un profesional del sector por cada diez a quince campesinos, y al menos dos técnicos, que por este medio garanticen el uso adecuado de la tecnología y la capacitación de los productores. Adicionalmente, hay que trabajar estratégicamente con los subsidios colectivos a la organización o cooperativa de beneficiarios, protocolizando los compromisos que se adquieren en las escrituras, los estatutos y reglamentos internos de trabajo.

El dimensionamiento de las obras y los compromisos de las administraciones municipales quedarán inscritas en los respectivos programas municipales de reforma agraria, y serán concertados los proyectos de infraestructura y servicios que tendrán cofinanciación de los entes nacionales.

Sin embargo, la descentralización involucra también la identificación de los sistemas de producción sostenibles, discutidos por las entidades técnicas regionalmente que integren los renglones de plantación con las líneas productivas transitorias y de consumo familiar campesino. En las estimaciones de los modelos se incluyen la oferta y demanda de la mano de obra, de acuerdo con la estacionalidad de la producción, patrones concertados de costos y precios para la localidad, la remuneración técnica de los factores, como la tierra y la gestión empresarial, hasta concertar en los CMDR los sistemas de finca tipo con ventajas competitivas.

3. El carácter de las alianzas

El desarrollo del modelo de cooperación entre el sector privado, el sector público y las comunidades campesinas adquiere diversas facetas, dependiendo del tipo de actividad productiva y de la estrategia empresarial elegida. Así, se podrían diferenciar:

- Las asociaciones entre propietarios productores-agroindustriales, con pequeños campesinos beneficiarios: grandes propietarios negocian parte de sus tierras a los campesinos sin tierra y los hacen socios para la producción, la agroindustria y la comercialización del producto, mediante contratos de producción.
- Las asociaciones con los campesinos que ya tienen título de propiedad individual o colectivo, y desean adscribirse a una empresa productiva-agroindustrial.
- Las asociaciones entre empresas de pequeños productores propietarios y la agroindustria, por medio de contratos de agricultura a futuro; podrán incluir la entrega de insumos básicos para la producción y la asistencia técnica durante el proceso a los productores y la venta del producto final.
- Las asociación entre proveedores de insumos agropecuarios, agroindustria y asociaciones de pequeños productores a través de contratos *forward*. Aquí la Bolsa Nacional Agropecuaria actúa como facilitadora y coordinadora de las diferentes operaciones entre los participantes.

Factor determinante en estas alianzas es el sistema de incentivos y de garantías provistos por el Estado, que se expresan en el cubrimiento de las garantías que deben asumir los pequeños productores dentro del régimen de contratación implícito en las formas de asociación; o en la provisión de recursos financieros de largo plazo y en condiciones favorables, que el Gobierno colocaría a través del IFI o de Finagro, para que el sector privado (empresas, bancos y sector cooperativo) tome el riesgo de inversión. Otras medidas de tipo tributario, de carácter temporal, del tipo de la Ley Páez, para zonas o circunscripciones especiales, como regiones afectadas por orden público o cultivos ilícitos, podrían ser incluidas en el paquete de incentivos para el sector industrial privado. Una

versión detallada de los tipos de incentivos posibles aparecen en el Anexo 1 de este documento.

Es claro, que dentro de las alianzas descritas hay grupos de la población rural que no podrán acceder a la tierra, y carecen de poder negociador; sin embargo, su aporte resulta ser decisivo para el éxito del programa. En una estrategia de desarrollo rural no podrían quedar al margen de los beneficios de la creación de empresas. Para estos grupos se precisa generar alternativas de empleo, directa o indirectamente relacionados con el modelo (microempresas de servicios, de producciones en pequeña escala, de construcción, talleres), o de facilitarles el acceso a la producción mediante el arrendamiento de tierras o de contratos laborales remunerados convenientemente. Y, sobre todo, enfatizar en inversiones en educación, salud, vivienda, etc., en las zonas de los proyectos.

4. El financiamiento

Uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del modelo empresarial de reforma agraria está en el financiamiento del crédito de tierras y para capital de trabajo, especialmente por la ostensible debilidad de la Caja Agraria y el escepticismo del sector financiero para asumir riesgos en el sector agropecuario.

Para el efecto, hay modalidades de solución al cuello de botella, como, por ejemplo, contemplar en los contratos de producción, que el pago del 30% del valor complementario de la tierra se convierta en pago diferido y se descuente del valor de la producción, cuando la plantación o el cultivo entre al mercado (contrato de pignoración de la producción). La constitución de un fondo de ahorro y seguridad del proyecto, alimentado con 1 o 2 puntos del mismo proyecto, como garantía de los créditos tomados directamente por los compradores a otros oferentes. Este fondo cubriría riesgos imprevistos en los demás instrumentos de política agropecuaria.

Se insiste en la potenciación del ICR aprobado ya por Finagro para reforma agraria, para concertar con los propietarios la negociación de tierras mejoradas, habilitadas para el proyecto productivo, y en donde se retribuya el riesgo de la agregación de valor a las tierras negociadas. El Proyecto Piloto propuso una fórmula de aplicación múltiple del

ICR, dentro de la opción de negociación de tierras con mejoras complementarias, que puede ser consultada en el Manual Operativo de la Negociación Voluntaria de Tierras.

Los recursos de crédito externo, actualmente (primer semestre de 1999) en discusión con el Banco Mundial, se constituyen en fuente potencial del esquema, tal como ha sido convenido en la fase de preparación del proyecto. El objeto de los recursos del Banco Mundial es el cubrimiento de los rubros de inversiones intraprediales y de fortalecimiento institucional de los diferentes sectores comprometidos en el Programa de Reforma Agraria (alfabetización, capacitación y formación campesina, apoyo logístico a instituciones, adiestramiento de funcionarios, apoyo a ONG para acompañamiento, adecuación de predios, comercialización, pólizas de cumplimiento en el despegue del proyecto).

Han mostrado ser particularmente eficientes a nivel administrativo aquellos recursos públicos, en especial, los provenientes de fuentes externas, que no obedecen a la conducta de los recaudos. La experiencia en los cinco municipios piloto evidenció altas diferencias económicas entre el manejo tradicional del presupuesto por la vía de certificados de disponibilidad, registros, programa anual de caja, reservas presupuestales y giros, con un manejo más racional y ágil donde los recursos se encuentran en una caja común y el compromiso se adquiere con la seguridad de disponer de los efectivos. También es preciso acercar los montos presupuestales a la realidad, con el propósito de promocionar el desarrollo rural a costos menos onerosos, en términos de cantidad y calidad de bienes y servicios demandados, para aproximarnos al Estado competitivo, que negocia mejores precios y exige resultados. En cifras, una obra de adecuación de pequeño riego costó 60% menos en la ejecución apoyada por el Piloto, con relación a lo que habría costado por el sistema tradicional, el cual además no garantizaba ni calidad ni cumplimiento.

Se recomienda que los recursos de Agropaz no se dispersen a lo largo del organigrama estatal, sino que se concentren, pero a su vez que las apropiaciones presupuestales estén respaldadas por el programa anual de caja, sin sujeción a los vaivenes de recortes en uno u otro caso.

Sobre el financiamiento, es importante disminuir la dependencia de los productores con las fuentes de financiamiento convencionales.

No se trata solamente de los altos costos financieros y la operación que implica la utilización de los recursos del sector financiero en un marco de ajustes macroeconómicos; es también la necesidad de disminuir el riesgo proveniente de las deficiencias en la asistencia técnica y la adquisición del *know how* suficientes para asegurar el éxito de los proyectos productivos. La posibilidad de vincular directamente a las grandes firmas agroindustriales y productoras de insumos (Proficol, AgrEvo, Abbot) al esquema de financiamiento, incluyendo la capacitación y transferencia de tecnología, viene siendo ensayada en el Proyecto Piloto. Las discusiones van bien avanzadas, particularmente en lo referente a los aspectos contractuales de la operación. Al respecto, se pueden revisar los modelos de contratos *forward*, en proceso de prueba entre la Bolsa Nacional Agropecuaria, las casas comerciales y las asociaciones de productores. Además, se han explorado alternativas distintas de atraer socios capitalistas para compartir riesgos. Hasta ahora hay ejemplos exitosos en ganadería de leche y carne; actualmente se inician ensayos para la parte agrícola y forestal.

Dentro del Proyecto Piloto un componente importante del financiamiento fue la provisión de un “fondo de arranque”, equivalente a las tareas de adecuación predial inicial de las fincas (cercas, micro-riego, estanques, establos), el inicio de actividades productivas de corto plazo y de “pancoger”. Este fondo de arranque financia básicamente el pago de jornales, hasta por un año, dependiendo de la naturaleza del proyecto, aunque también prevé el financiamiento de materiales, equipos pequeños y herramientas y, desde luego, el aporte en trabajo, en materiales y transporte de los miembros de la empresa y del respectivo municipio. La fuente de suministro de estos fondos sirve de multiplicador de los recursos que el Banco Mundial tiene previsto para este fin. Los impactos sobre el costo de obras y valorización de las fincas, además del desarrollo de un sentido de pertenencia y compromiso de los campesinos con los predios, se observan como un efecto positivo del uso de esta clase de fondos.

Una última, pero no menos importante, fuente de financiamiento la representa el aporte en activos productivos de los beneficiarios de reforma agraria, dispuestos a tomar riesgos en las empresas productivas. Está comprobado que la responsabilidad de los pequeños productores

en las empresas colectivas de tipo empresarial se incrementa con el tipo y calidad de los aportes hechos al proyecto.

5. La administración de los proyectos

Los proyectos requieren de una administración ágil, eficiente y suficientemente flexible para propiciar ajustes sobre la marcha. Para el caso de los proyectos integrados a las cadenas de transformación, la industria se convierte en el núcleo básico del modelo. Podría proveer la asesoría empresarial y contable que las fincas demanden y, en una primera etapa, abordarían las tareas de capacitación de los grupos campesinos y de organización de la red sistematizada de productores. Mediante la modalidad de contratos, donde podrían participar también las casas de insumos, el sector financiero y la Bolsa Nacional Agropecuaria, se buscaría disminuir los costos de negociación y de transacción entre los productores y los grupos de productores.

El sector empresarial haría parte, además de los entes territoriales y de las comisiones de paz regionales, del Comité de Seguimiento y Apoyo Político al Proyecto Empresarial, para monitorear permanentemente los avances y dificultades registrados en los distintos proyectos. Sería éste el punto de convergencia del Programa de Desarrollo Empresarial con la búsqueda de los objetivos de paz en las regiones y la base del apoyo político para los proyectos productivos (*véase Anexo 3*).

Las organizaciones de pequeños productores, en las regiones constituyen las redes de Proyectos Asociativos, a través de las cuales mantienen los nexos con el sector empresarial y se concertan los planes productivos y de manejo técnico. Sería aconsejable que los grupos de productores, bien con recursos propios, por ejemplo, mediante la vinculación de un profesional de las ciencias agropecuarias, o a través de las Umata o de las ONG, garantizaran la asistencia técnica, la capacitación y el acompañamiento requeridos.

Condición indispensable dentro del esquema es la consolidación de las organizaciones de los productores. La constitución de asociaciones o cooperativas, debidamente reguladas por la legislación civil, se impone como una necesidad para acceder al modelo de contratación con

los sectores agroindustrial, asegurador y financiero, etcétera; y para recabar los servicios de apoyo por parte del Estado. Lo incipiente de este proceso impone que en la fase de impulso del modelo haya un gran esfuerzo institucional, mancomunado con las asociaciones campesinas, para habilitar a los grupos de productores dentro de alianzas estratégicas. Ésta es tal vez una de las debilidades del proceso que exige la mayor atención del Estado y de las organizaciones civiles.

6. El seguimiento y monitoreo

Del cuidadoso seguimiento que se procure durante las primeras experiencias de la ejecución de la estrategia dependerá el carácter sostenible de ésta. La estructura de monitoreo deberá diseñarse desde el mismo nivel local, contando con la colaboración de los CMDR y las Umata, entidades encargadas del acopio de la información básica (técnica y socioeconómica); se harán evaluaciones *in situ* en las zonas de los proyectos en forma corporativa: comunidad, municipios, sector empresarial. En el plano regional, los comités mixtos de gobierno y sector privado adelantarían evaluaciones periódicas para constatar los avances de los proyectos empresariales y especialmente los aportes a la convivencia política y social en las diferentes regiones. Nacionalmente, el Ministerio de Agricultura, el Consejo Gremial, la Oficina del Comisionado de la Presidencia para la Paz, analizarán el desarrollo de la estrategia en todo el país y propondrán los ajustes y correctivos necesarios para su feliz aplicación.

7. Desarrollo secuencial del Programa Empresarial de Reforma Agraria

El desarrollo del programa supone la realización de una serie de pasos conducentes a su materialización. Se parte del criterio de que la ejecución de una política, como la que se expuso antes, requiere de la ambientación y del posicionamiento necesario entre los diferentes participantes y en los diversos escenarios donde tendrá lugar. Se proponen la siguientes fases, de manera secuencial:

Fase I: El primer paso es el diseño y preparación de la propuesta empresarial para la paz, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el concurso de representantes gremiales, el IICA, la CCI, y Corpoica, las organizaciones campesinas nacionales y la Comisión de Paz. Se discutirán los principios básicos del programa, las estrategias de ejecución y se señalarán zonas y líneas productivas, de acuerdo con los potenciales competitivos, expectativas de mercados, oferta tecnológica y problemática de conflicto social y político. Servirán de base los resultados de la investigación sobre *competitividad* realizado por el IICA, la mapificación y regionalización de sistemas productivos de Corpoica, los resultados de los estudios de pre y factibilidad elaborados por la CCI y la regionalización del conflicto social; así mismo, el mapa de parcelaciones del Incora y del conflicto social y armado de la Comisión de Paz de la Presidencia. El producto de esta fase es la elaboración de un documento-propuesta para ser presentado al sector privado en la siguiente fase.

Fase II: El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura, convoca a los sectores productivos de la industria, a las casas comerciales de insumos agropecuarios, al sector financiero público y privado, a la Bolsa Nacional Agropecuaria, a los organismos de cooperación técnica internacional (GTZ, JAIDO, CIRAD, etc.) y a la banca multinacional. Resultado de esta convocatoria serán el ajuste y complemento de la propuesta y la demanda de propuestas de acciones concretas a las entidades participantes.

Fase III: Corresponde al encuentro de la propuesta de Programa Empresarial de Reforma Agraria con las iniciativas de paz en marcha en Colombia. Se presentará oficialmente a las Asociaciones de Gobernadores y Municipios, a la Comisión Conciliadora, a Redepaz, y a las Comisiones de Paz del Parlamento. El propósito de este paso es posicionar el programa dentro de la estrategia de paz del Gobierno nacional, buscando incluirla como componente de las conversaciones entre el Gobierno nacional y los grupos alzados en armas.

Fase IV: La propuesta se divulga y concerta a nivel regional, convocando a las instituciones regionales, sectores privados, comunidades organizadas, ONG, etcétera. La estrategia se articulará a los planes de

desarrollo municipal y de desarrollo rural y se validará en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Se perfilarán y se definirán los Pactos Empresariales, se dimensionarán los proyectos específicos y se avanzará en la ejecución respectiva. Producto de esta fase será la puesta en ejecución de los proyectos regionales concertados institucionalmente.

Fase V: Es la etapa del seguimiento y la evaluación del proceso y de las iniciativas empresariales en ejercicio. Se activará el mecanismo de monitoreo y evaluación, desde el plano local hasta el nivel nacional. Semestralmente se harán balances de ejecución y se propondrán los ajustes necesarios sobre la marcha. La evaluación de desempeño se haría luego del primer trienio.

Una versión esquemática de las fases relacionadas se encuentra en el Anexo 2. La duración del proceso dependerá de la celeridad con que se hagan las convocatorias y de los resultados que se obtengan en cada una de ellas.

Anexo 1
RÉGIMEN POSIBLE DE INCENTIVOS E INSTRUMENTOS DE OPERACIÓN
DEL PROGRAMA "DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LA PAZ"

Cadena empresarial	Incentivos	Instrumentos
Oferta	<ul style="list-style-type: none"> • Venta parcial o total de tierras • Arriendo parcial o total de tierras • Subrogación de hipotecas sobre inmuebles • Asociaciones con pequeños productores • Pago de deudas del Estado con tierras (impuestos y valorización) • Inversiones nuevas apalancadas por el Estado • Saneamiento de deudas con el sector financiero • Reorientación de proyectos de reforma agraria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios cooperativos, colectivos a la compra y/o líneas especiales de crédito. Subasta de tierras • Regulación de contratos. Subasta de tierras en la BNA • Subsidio a la compra. Subasta de tierras en la BNA • Régimen contractual • Política de compensación tributaria • ICR, CIF, FAG, IFI, CERT • Escritura pública • Ajustes y refinanciamiento de proyectos productivos y organización de empresas
Demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Riguroso y transparente proceso de selección • Formación de capital humano • Participación en el planeamiento • Negociación directa y voluntaria de tierras • Capital de arranque (hasta 1 año) • Financiación de infraestructura básica • Asesoría para gerencia de proyectos • Fortalecimiento a la organización de productores 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del CMDR y veedurías locales • Escuelas institucionalizadas de capacitación • Programas municipales de desarrollo rural • Subsidios de 70% y asesoría técnica • Fondos oficiales, diseño de proyectos productivos • Fondos oficiales, diseño de proyectos productivos • Fondos de apoyo empresarial público y privado • Régimen legal, capacitación y asesoría
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de las fuentes para los proyectos: 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos a destajo de mano de obra, para pagos de tierras

(Continúa)

(Continuación)

- | | | |
|----------------|--|--|
| Financiamiento | <ul style="list-style-type: none"> □ Créditos directos de los oferentes de tierras □ Ahorro propio de los compradores y/o aportes en activos □ Financiamiento de casas comerciales • Aval de contratos de agricultura a futuro • Garantía del repaso de las inversiones □ Zonas potenciales y con infraestructura □ Patrones de costos e ingresos concertados □ Gradualidad en el desarrollo del proyecto □ Equilibrio en la remuneración de factores productivos □ Diversificación de ingresos a corto, mediano y largo plazo □ Pignoración de producciones • Cobertura de riesgos para las inversiones | <ul style="list-style-type: none"> • Arriendo de explotaciones en producción • <i>Leasing</i> con opción de compra contratos <i>forward</i>. • Contratos <i>forward</i> • Dinamización a la oferta de crédito • Convenios de reciprocidad • Formulación integral de proyectos • Planes municipales de desarrollo • Evaluación <i>ex ante</i>; social, financiera y económica • Planeación operativa del proyecto • Modelos de sistemas de finca • Planeación operativa del proyecto • Contratos a futuro • Hipotecas de 1°. y 2°. grado • Venta anticipo de producción • FAG • Seguro generado por los proyectos, manejado a través de Fiducia u otro mecanismo. |
| Agroindustria | <ul style="list-style-type: none"> • Oferta regionalizada de materia prima según requerimientos del mercado • Capitalización de la empresa • Alivios tributarios temporales por vinculación al programa • Disminución de costos de transacción y negociación | <ul style="list-style-type: none"> • Programa concertado de flujos y <i>stock</i> de bienes para agroindustria • Adquisición de acciones con bonos agrarios Ley 160/94, u otros papeles de inversión • Orientación de recursos tipo Fondo Emprender • Ley tipo "Páez" • Acuerdos de competitividad • Acuerdos bilaterales o multilaterales |

(Continúa)

(Continuación)

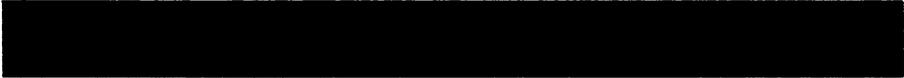
- 
- Agroindustria
- Apoyos directos en investigación
 - Investigación selectiva
 - Cofinanciación de investigaciones
 - Conformación de una Unidad de Inteligencia de mercados de costos, precios, volúmenes y calidades
 - Servicios de apoyo para operación
 - Apoyo técnico para proyectos específicos por Corpoica
 - Pademer para pequeña industria en zonas rurales
 - Redescuento IFI
 - Capacitación tecnológica dirigida (SENA)
-

Anexo 2
“DESARROLLO EMPRESARIAL PARA LA PAZ”
OPERACIÓN SECUENCIAL

<p>I. Preparación de propuesta empresarial de paz</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis regional con potencial productivo • Selección de líneas de producción • Evaluación de zonas respecto de: <ul style="list-style-type: none"> □ Situación orden público □ Concentración de parcelaciones anteriores (Ley 160/94) □ Ubicación frente a mercados □ Presencia del sector privado □ Infraestructura • Presentación documento propuesta 	<ul style="list-style-type: none"> • Minagricultura • IICA • CCI • SAC • Corpoica • ANDI • Organización campesina
<p>I □ Concertación de propuestas con representantes de la agroindustria y sector financiero</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis y ajuste documento de programa estratégico (documento Conpes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Minagricultura • Representantes industriales • Finagro • Bancos • Banco Mundial • DNP
<p>II □ Acuerdos de apoyo político para posicionamiento del programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Discusión de programa como parte de la estrategia de paz del Gobierno • Dimensionamiento del programa • Diseño del plan operativo • Pactos empresariales de apoyo a la reforma agraria 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejería de Paz • Asociación de Gobernadores • Asociación de Alcaldes • Consejo Gremial • Minagricultura • DNP • Minagricultura • Banco Mundial • Sector financiero • Representantes gremiales
<p>I □ Concertación y ejecución de programa en regiones y municipios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgación y ambientación entre comunidades, alcaldías, sectores privados, ONG. Articulación del programa a planes de desarrollo municipales. • Identificación de áreas del proyecto (incluidas zonas de parcelación (Ley 160/94) 	<ul style="list-style-type: none"> • Minagricultura • IICA • Incora • Alcaldes • CMDR • Sector financiero

(Continúa)

(Continuación)

- 
- Capacitación de beneficiarios
 - Selección de fincas y formulación de proyectos productivos
 - Esquema de financiamiento
 - Ejecución de proyectos:
 - Contratos *forward*
 - Inversiones de selección
 - Inicio actividades productivas
 - Diseño línea de base del programa de balance
- II □ Seguimiento y evaluación del programa.
- Informes semestrales de seguimiento del programa en municipios y regiones.
 - Informes balances semestrales de seguimiento del Programa Nacional.
 - Evaluación trienal sobre la marcha del Programa Nacional.
- Corpoica regionales
 - Udecos
 - Secretarías de Agricultura
 - Umata
 - Minagricultura
 - IICA
 - Minagricultura
 - IICA
-

**TITULOS
DE LA COLECCION**

Colombia en transición

Rafael Echeverri
María del Pilar Ribero

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

Álvaro Baleázar, Andrés Vargas
Martha Lucía Orozco

**Desarrollo y equidad
con campesinos**

Mario Valderrama,
Héctor Mondragón

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

Alcides Gómez, Martha Duque

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

Antonio Villa

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

Dario Bustamante

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

Fernando Bernal

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

Guillermo Solarte

**Para empoderar
a las mujeres rurales**

Rosa Inés Ospina Robledo

**Misión Rural.
Una perspectiva regional**

Varios

**El perfil y la formación
del profesional en ciencias
agropecuarias y afines**

Diego Roldán Luna

ACADÉMICA



Colombia ha llegado al fin del milenio sin resolver problemas estructurales que dificultan el acceso a los recursos productivos en el sector agropecuario, lo cual está incidiendo en sus posibilidades de crecimiento y desarrollo. El país ha ensayado durante más de tres décadas una reforma agraria redistributiva con una institucionalidad desarticulada, insuficiente y mal orientada, que no ha facilitado el desarrollo del mercado de tierras y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

Las experiencias recientes del manejo del mercado asistido de tierras, los análisis recurrentes sobre la tenencia de la tierra y sus vínculos con la violencia, los problemas sociales y políticos en el sector rural, abren espacios para que los autores de este libro reflexionen sobre diferentes alternativas para abordar el acceso a los derechos de propiedad de la tierra y demás activos productivos.

El mérito de estos ensayos consiste en explorar de manera heterodoxa el acceso a la propiedad rural, a partir de las limitaciones institucionales existentes. Allí hay elementos renovadores para discutir el tema de la reforma agraria y el desarrollo del mercado de tierras, que son un aporte significativo a las actuales discusiones sobre los procesos de paz.


T
m
EDITORES

CEGA IICA

ISBN 958 601 858 X



9 789586 018586