

REFORMA AGRARIA: VIGENCIA O ANACRONISMO?

*Amadeo Rodríguez Castilla**

Durante las tres últimas décadas, las estrategias de desarrollo rural han tenido como objetivo aumentar la producción agropecuaria y permitir el acceso de los campesinos a la tierra y a los servicios básicos elementarios.

*Economista - Consultor Docente Facultad de Ciencias Económicas de USING

(El presente artículo es una adaptación parcial de un Documento del autor para El Proyecto PNUD - FAO - INCORA 1991

Sin embargo, el proceso de redistribución de tierras ha estado condicionado por las cambiantes prioridades en las políticas adoptadas por los gobiernos, la rigidez del marco normativo y las restricciones de recursos financieros para adquirirlas, tal como puede apreciarse a continuación:

A) Etapas De La Reforma Agraria:

La Reforma Agraria en Colombia se puede caracterizar en 4 grandes etapas:

1962 - 1973, Frente Nacional; 1974 - 1982, Acuerdo de Chicoral; 1983 - 1987, Etapa PNR, y Etapa Ley 30 de 1988 hasta el presente.

1. Etapa del Frente Nacional (1962 - 1973).

Es el período de mayores realizaciones en Reforma Agraria, pues existía un ambiente interno y externo favorable. La Alianza para el Progreso promovió el cambio estructural por la vía pacífica (en contraposición al mensaje de la Revolu-

ción Cubana). Este programa avaló la obtención de recursos de ayuda externa y había voluntad política expresada en los dos grandes partidos tradicionales que compartían las responsabilidades del Gobierno.

En ese contexto los programas del INCORA despegan con fuerza. Se adquirieron 742.663 Hectáreas, el 49% por compras directas, el 46% por cesión y el 4% por expropiación. Papel importante juega en este período la promulgación de la ley 1a. de 1968 sobre "arrendatarios y aparceros" que agilizó trámites y procedimientos, se establecieron nuevas causales de expropiación y se ampliaron los plazos para el pago de las tierras inadecuadamente explotadas. El Estado auspició y promovió la Organización Campesina con el argumento de que una Reforma Agraria implica la redistribución del poder Político, Económico y Social, tal como lo afirmara en diversas ocasiones el Doctor CARLOS LLERAS RESTREPO.

La dotación o efectiva legalización de la propiedad de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario, alcanzó en este período 186.943 Hectáreas para beneficio de 9.798

familias con un promedio de 19.09 Hectáreas por familia lo cual significa el 25% del total de tierras ingresadas por todas las modalidades y el 47% de las adquiridas por compra y expropiación. El 46% de las tierras que ingresaron por cesión, en cuanto a su calidad dejaba mucho que desear, lo que significó que para poder adjudicarlas fuera necesario hacer importantes obras de adecuación.

En materia de titulación de baldíos, las realizaciones del período fueron la expedición de 133.938 títulos de propiedad sobre 3.6 millones de hectáreas, con un promedio de hectáreas por título de 26.83, los cuales constituían el 45% y 41% respectivamente, de todo lo realizado en la materia por el INCORA hasta 1990.

La extinción del dominio, que permite revertir al patrimonio del estado tierras en razón de su explotación o abandono por parte de sus propietarios, fue una figura muy importante de la legislación agraria en este período y mediante su aplicación fue posible el ingreso de 262 predios con un total de 3.6 millones de hectáreas, cifras que representan

el 37% y 83% de los correspondientes totales en toda la historia del INCORA.

En esta primera etapa de la Reforma Agraria el componente de crédito tuvo un papel destacado, pues con recursos de crédito externo, en condiciones blandas con garantía de la Nación, el INCORA estableció el programa de crédito con recursos propios que en una primera fase se orientó al apoyo de la producción y luego se fortalece con nuevos frentes de atención como la adecuación de tierras, la adquisición de maquinaria, vivienda y otros. También en este período comienzan a aparecer recursos de crédito de fomento de la Caja Agraria, los cuales ascendieron en el período al 13% y los recursos directos al 87%, de un monto total de \$123.205 millones de pesos constantes de 1989.

Los recursos directos operaron a manera de un Fondo Rotatorio cuya recuperación le permitía al INCORA volver a prestarlos. Sin embargo, en razón de las especiales condiciones favorables en que se otorgaban (largo plazo, tasas de interés subsidiadas y criterios flexibles en su administración y manejo) y al

pago del servicio de la deuda, esta fuente de financiamiento tendía a su agotamiento en el mediano y largo plazo. El crédito directo concedido en este período equivale al 53% del total acumulado por tal modalidad hasta 1989, con algo más de un millón de pesos de 1989, de promedio por crédito.

La inversión pública agropecuaria tuvo un gran dinamismo en el período, lo cual se explica por los grandes recursos canalizados hacia la Reforma Agraria que fueron en promedio, del 53% anual, con respecto al total sectorial. En razón de lo anterior, el INCORA pudo llevar a cabo un programa de Reforma Agraria con sus componentes de adquisición, dotación, adecuación, producción, comercialización, infraestructura, desarrollo social, etc., que por su dimensión se tornó en desafío para la capacidad instalada de la institución con implicaciones para el manejo eficiente del programa. Esto, unido al ambiente de tensión por la acelerada expansión de la organización campesina y sus acciones de hecho para "dinamizar y profundizar el proceso", crearon un clima propenso al deterioro de la imagen de la Reforma Agraria y sus

enemigos al magnificar tales acciones, promovieron el escenario para paralizar el proceso.

2. Etapa, Acuerdo de Chicoral (1974 - 1982).

Corresponde al proceso de parálisis y de cambio de rumbo, en el impulso y trayectoria de la Reforma Agraria.

El radicalismo de las organizaciones Campesinas que se acogieron a los lineamientos del llamado "Mandato Campesino" y las acciones de fuerza, caracterizadas por invasiones de predios, marchas y paros, desencadenaron un movimiento de reacción en contra de la Reforma Agraria y de la Institución que la llevaba a cabo.

Los gremios que en el período anterior mantuvieron un discreto y estratégico silencio sobre la Reforma Agraria en unión de grupos políticos de gran influencia, consiguieron que el nuevo gobierno que asumió en 1970 creara un "Comité evaluador de la Reforma Agraria".

Su informe fue divulgado a comienzos de 1971, en un contexto en que las ocupaciones de tierras y el lenguaje reivindicatorio adquirían matices de máxima beligerancia. Los debates parlamentarios, recogieron las conclusiones del comité en referencia y crearon las condiciones para el llamado "Pacto de Chicoral", firmado a comienzos de 1972, el cual comprometió a los sectores públicos y empresariales del país.

Dicho acuerdo introdujo cambios a la legislación agraria en curso, mediante las leyes 4a. y 5a. de 1973. La primera, cambió las condiciones de indemnización del pago de las tierras mediante un complejo y sofisticado procedimiento que hacía necesaria la determinación de unos mínimos de productividad por cultivos y región y que implicaba para el Ministerio de Agricultura montar una infraestructura técnica e instrumentos de trabajo de campo de los que entonces carecía. Esto condujo a la parálisis del proceso.

La ley 5a. complementó el sistema de financiamiento para el agro, vigente de años atrás, con un énfasis

hacia la agricultura que utilizara asistencia técnica.

El contexto citado fue favorecido por el Plan de Desarrollo de las "Cuatro Estrategias" (Gobierno MISAEL PASTRANA), cuyo énfasis estuvo en el impulso a la construcción y el fomento de las exportaciones y la modernización agropecuaria, dejándole el papel a las economías campesinas de proveedoras de alimentos baratos para las ciudades. Surge, bajo la inspiración del Banco Mundial el programa DRI - PAN como complemento de la Reforma Agraria que en la práctica intenta sustituirla.

En 1975, el sesgo anti-reforma Agraria se complementa con la Ley 6a. sobre aparcería, que revisaba aspectos sustanciales de la ley 1a. de 1968 y con la posterior separación de las funciones de adecuación de tierras que tenía el INCORA, las cuales pasaron al HIMAT. Por su parte ANUC, se dividió en dos ramas, una de patrocinio y reconocimiento oficial y la otra doctrinaria y radical en sus acciones.

La inversión pública agropecuaria, como porcentaje de la total, pa-

só del 27.6% promedio anual, en el período 67 - 70 al 7.3% en el 79 - 82. Por su parte, las asignaciones para el INCORA, como proporción de la inversión total de la Nación, pasaron del 19.8% al 3.4%. Estos indicadores señalan que las políticas fueron discriminatorias en contra de la población rural, favoreciendo la emigración a las ciudades con los altos costos sociales, económicos y políticos que hoy se advierten con el desordenado crecimiento de los llamados "Cinturones de Miseria", aun cuando hay que señalar el importante esfuerzo de absorción de mano de obra no calificada realizado con las Política de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Se redujo el ingreso de tierras al F.N.A. en un 87% en comparación con la etapa anterior, de ellas las compras descendieron un 84%, las cesiones un 98% y las expropiaciones un 4% en razón de su escasa magnitud.

Sin embargo, se agiliza la dotación de tierras la cual se ubicó en 443.016 Hectáreas, 2.37 veces más que en la etapa anterior, para beneficio de 25.212 familias, o sea 2.57 veces más que en el período ante-

rior, con una UAF promedio de 17.57 Hectáreas. Estas importantes realizaciones en dotación de tierras se deben al dinámico proceso de adquisiciones de la primera etapa, a la que en verdad corresponden gran parte de estos logros. La titulación de baldíos y extinción del derecho de dominio, las acciones fueron importantes aunque a un ritmo menor que en la etapa precedente.

En crédito las operaciones se incrementaron en un 12% respecto a la etapa anterior, el financiamiento real disminuyó, los recursos totales descendieron un 37% lo que tuvo impacto en el monto del crédito promedio que bajó de un millón a \$660.000 en valores constantes de 1989.

En cuanto al origen de los recursos, los directos administrados por el INCORA representaron el 68% y los garantizados por convenio con la Caja Agraria el 32%, lo que significa una gran pérdida de importancia relativa de los recursos propios del INCORA que probablemente comenzó a incidir en el desempeño productivo de los usuarios de la Reforma Agraria.

3. Etapa del P. N.R. (1983 - 1987).

Los progresos observados por la agricultura comercial y las acciones del programa DRI no tuvieron la suficiente capacidad para atenuar los grandes desequilibrios entre la agricultura moderna y la tradicional. La Reforma Agraria había desaparecido de los planes de desarrollo y la situación social en el campo se había deteriorado con la proliferación de grupos guerrilleros y las primeras incursiones de los narcotraficantes. Es por ello que, cuando la administración Betancur, en cuyo plan de desarrollo tampoco aparecía la Reforma Agraria, inicia las primeras gestiones para su Política de Paz, la Reforma Agraria recobra de nuevo toda su vigencia. Parecía que el país se despertaba de un letargo en el que la atención al sector agropecuario se había dejado como parte residual de los mecanismos del mercado, advertido por lúcidos analistas que veían que la insurgencia guerrillera tenía seriamente amenazada la producción agropecuaria y algunos, como el Doctor

Alfonso López Michelsen, anotaban que el dominio territorial de tales grupos, podría ser parte de un plan para estrangular la producción de alimentos y situar por hambre a las ciudades.

En este nuevo escenario, se aprueba la ley de amnistía (ley 35 de 1982), con el apoyo de los partidos políticos y la complacencia del resto de la clase dirigente y en su decreto reglamentario 3287 de 1982, el gobierno amplió los beneficios de los programas de rehabilitación a los habitantes de las zonas que habían sido objeto de enfrentamientos armados o acciones subversivas. De igual manera, en su artículo 3o. se facultó al INCORA para dotar de tierras mediante la ejecución de programas de parcelación o empresas comunitarias.

Este es el contexto en que surge el Plan Nacional de Rehabilitación PNR, para el cual se viabilizan las adquisiciones de predios mediante un cambio más expedito en el procedimiento, (Decreto 2109), que señaló la vía del Decreto Ley 222 de 1983, Estatuto de Contratación Administrativa, por ser sus normas de mayor agilidad.

La Reforma Agraria se reactiva vía compra de tierras y se producen importantes negociaciones voluntarias de tierra. Surgieron abundantes propuestas en materia de legislación, entre las cuales se destaca la que se acordó en una subcomisión del llamado "Diálogo Nacional" con la participación de las distintas fuerzas políticas, incluidos los guerrilleros, movimientos sociales y los gremios del sector agropecuario. Esta propuesta condujo a la presentación de un proyecto de ley por parte del gobierno al Congreso, al cual se unieron otros de origen parlamentario, pero finalmente fue archivado.

Las acciones anteriores emprendidas con carácter de emergencia se tomaron en un contexto de retroceso del sector agropecuario cuyo crecimiento del PIB fue negativo en 1982, con los más bajos índices de inversión pública de toda la historia del país.

En esta etapa el INCORA adquirió 139.412 hectáreas con un incremento del 47% respecto a la anterior; de ellas, el 72% se adquirió por el programa PNR y el 24% por compra ordinaria de acuerdo con la ley 135 de 1961.

Por su parte, la dotación de tierras disminuyó el 58% y 51% en cuanto a hectáreas y familias respectivamente, en referencia a la etapa anterior. También el descenso de realizaciones se advierte en cuanto a Titulación de Baldíos y Extinción del Derecho de Dominio.

En materia de crédito, los recursos propios continuaron su tendencia descendente al participar con el 53% del total, a la Caja Agraria correspondió el 42% y 4% al Banco Canadero. Es de anotar, que el promedio por crédito mejoró ligeramente en relación con la etapa anterior alcanzando \$790.000 a precios de 1989, aún cuando en término de las necesidades globales fue insuficiente.

De igual manera comienzan a agudizarse problemas con el manejo de la cartera en razón del deficiente desempeño productivo de muchos usuarios a quienes por los períodos de crisis no se les pudo brindar la asistencia integral de otros tiempos. A ello también contribuyó la inercia institucional que fue experimentando debilidades en su gestión en razón de un proceso de burocratización.

4. Etapa. La ley 30 (de 1988 en adelante).

Al constituirse el Gobierno del Presidente Barco, se presentó al Congreso el proyecto de ley que, sujeto a la controversia y negociación en el trámite parlamentario, dio origen a la ley 30 de Reforma Agraria de 1988.

Esta ley permite superar muchas de las limitaciones de las normas anteriores al eliminar la calificación de los predios, establecer fuentes de financiamiento de naturaleza específica para el Fondo Nacional Agrario, diseñar mecanismos de intervención estatal para garantizar la integralidad de la Reforma Agraria, conferir mayor agilidad al proceso de redistribución de tierras, fortalecer a la organización y participación campesinas, hacer más funcional los organismos de dirección y propiciar la creación de mecanismos de coordinación y consulta para la toma de decisiones.

Se destacan como fundamentos básicos la integralidad, la descentra-

lización y la especialización; el primero se refiere a que la Reforma Agraria es una función y responsabilidad integral del Estado y de sus organismos ejecutores; el segundo involucra la dimensión regional en las fases de programación, consulta, ejecución y toma de decisiones, destacando la participación gremial y técnica de los agentes regionales; el tercer aspecto resalta la participación especializada de las entidades del sector público en razón de su específica competencia funcional.

En tales circunstancias, la Reforma Agraria recuperó su espacio y legitimidad en una sociedad con grandes desigualdades pues hizo parte del Plan de Desarrollo como uno de los elementos de la estrategia de combate a la pobreza absoluta, junto con el plan integral de desarrollo campesino y el PNR, cuyos alcances y cubrimiento también se ampliaron.

La ley 30 de 1988, constituyó un nuevo escenario para la reforma agraria en el cual la planeación desempeñó un papel fundamental. El INCORA hizo un diseño muy rápido de los instrumentos metodológicos que la ley le exigía para las ad-

quisiciones de tierra, determinación de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), selección de zonas de Reforma Agraria, preparación del Plan de Inversiones Complementarias para la consideración del CONPES, etc. que permitieron tomar decisiones oportunas sobre planes de adquisición de tierras y sus correspondientes programas de apoyo.

Esta etapa es catalogada como la más fructífera, teniendo en cuenta el corto tiempo de su puesta en marcha.

En efecto, durante los años 1988 y 89, se adquirieron 175.000 hectáreas de las cuales el 64% se compraron con los nuevos recursos provistos por la ley y el 36% con cargo al programa PNR. Para 1990, de las 140.000 Hectáreas programadas a ser adquiridas, se logró la negociación de 86.508,1 Hectáreas presentando un acumulado durante los tres años de 261.066 Hectáreas. En el mismo período se adjudicaron 259.270 hectáreas en beneficio de 14.287 familias, con una UAF promedio de 18.14 hectáreas. En ese frente se realizaron acciones importantes para sanear la situación de tierras del Fondo Nacional Agrario,

que pese a estar ocupadas parte de ellas no aparecieron legalmente adjudicadas, lo cual tenía efectos negativos en la radicación de la cartera de tierras.

El proceso de titulación de baldíos también experimentó una sensible reactivación al pasar el promedio anual de 300.000 Hectáreas en el período 82/87 a un promedio de 600.000 Hectáreas en los últimos tres años.

El crédito para el cultivo del "cuello de botella" es importante para el avance del proceso, pues por una parte, los recursos propios a cargo del INCORA continuaron su tendencia descendente y, por otra, debido a las implicaciones del esquema de la política monetaria las tasas de interés para el llamado crédito de fomento se han ido aproximando a las del resto del mercado, lo cual hace mas onerosa la situación para el usuario del INCORA.

Es por ello que en el informe anual de Actividades de la Gerencia General de 1989, se plantea que "si con las condiciones de 1989, un crédito de \$1'500.000 solo pagaba \$94.875 año vencido, con el sistema

establecido para 1990, sin capitalización de intereses, deberá pagar \$234.950 semestre vencido, es decir \$470.000 anuales equivalentes a un 500% más de lo amortizado anteriormente".

También el INCORA ha trabajado en la estrategia sectorial de fortalecimiento de la capacidad productiva en la cual coordinó acciones con el DRI para el establecimiento de 4 centros de maquinaria y con el HIMAT en programas de adecuación predial, básicamente en proyectos de pequeña irrigación y de regulación del caudal de corrientes.

Consecuencia de la ley 30 fue la concertación interinstitucional, que condujo a un afinamiento mayor del programa de inversiones complementarias de entidades públicas con responsabilidades en Reforma Agraria.

Dentro de las ejecutorias de esta, merece especial referencia el diseño y formulación de la Estrategia de Asistencia Empresarial Rural (AER), que básicamente postula un modelo de reordenamiento institucional para una más eficaz prestación de los servicios a los usuarios, a

quienes se pretende llevar a un nivel de pequeños propietarios con capacidad de autogestión, en un marco de integralidad, participación, descentralización y acumulación en el cual la capacitación es el hilo conductor de las diferentes etapas del proceso. Para tales efectos, se diseñaron los instrumentos técnicos de apoyo, los cuales tuvieron un serio proceso de discusión interna a todos los niveles y se iniciaron las acciones previstas para su puesta en marcha en el segundo semestre de 1990.

E) Evaluación De 30 Años. 1961 - 1991

1. Mejora en el ingreso pero con ampliación brecha campo-ciudad.

Los indicadores socio-económicos del país muestran que el nivel de vida del campesino ha mejorado durante las últimas décadas. Sin embargo, la brecha entre los sectores urbano y rural sigue siendo amplia y una alta proporción de los campesinos no tiene la capacidad de generar los ingresos necesarios para atender las necesidades esenciales.

De los 10.6 millones de habitantes del Sector Rural, alrededor de 6.6 millones se clasifican en el nivel de pobreza; el 62.6% de las personas y el 57.45% de los hogares del sector rural presentan necesidades básicas insatisfechas: la tasa de analfabetismo rural (en 1985) superaba en más de tres veces a la urbana, las tasas brutas de natalidad y mortalidad, de los 10 y 28 por mil en el campo contrastan con las del 7 y 24 por mil en las ciudades, cerca de la mitad de la población no tiene acceso a la propiedad de la tierra, son jornaleros, arrendatarios, aparceros o la poseen en forma insuficiente; los recursos productivos (tierra, agua y capital) son escasos en las pequeñas parcelas lo que, aunado al difícil acceso al crédito y a la tecnología, ha contribuido a mantener en condiciones precarias al campesinado colombiano.

2. Continúa inalterada la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia.

a) La distribución de la propiedad rural en Colombia ha permanecido casi inalterada en los últimos 30 años. Para 1960, el 67% de los propietarios ocupaba el 1%

de la superficie, mientras que el 1.4% tenía el 46%. Para 1989, el 86% de los propietarios representaba el 16% de la superficie, mientras que el 1.3% de aquellos cubre el 48% del área. En términos del coeficiente de GINI, éste pasó de 0.832 a 0.802, durante este período.

Este fenómeno de concentración se encuentra correlacionado con la evolución de las formas de tenencia. Así, la categoría "en propiedad" que en 1960 registraba el 72% de la superficie explotada, pasó en 1988 a representar el 85% de ésta. Por su parte, el arrendamiento y la aparcería pasan de una participación del 3.9 y 3.5% del área respectivamente, en 1960, a 1.9 y 0.6% en 1988, mientras que el colonato lo hace del 12.1% al 5.4% durante el mismo período.

En la medida en que la Ley le ha proporcionado instrumentos, el INCORA ha aumentado el ritmo de adquisición de tierras, afectando aquellos predios mayores de 100 Has., tal como ocurrió entre 1984 y 1987 en que el 50% de las adquisiciones correspondieron a tal rango. Sin embargo, aún después del dinámico ritmo de adquisiciones que se

desprende del período de vigencia de la Ley 30/88, lo hecho por INCO-RA no alcanza a representar ni el 1% del total de predios mayores de 100 Has. que registraba IGAC en 1984.

Similares consideraciones podrían hacerse en cuanto al uso del suelo que en aproximadamente 20 años no ha cambiado sustancialmente, pues en 1970, según el Censo Agropecuario, se tenían 4.4 millones de Has., en cultivos temporales y permanentes y 17.4 millones en pastos de una superficie de 30.9 millones de Has., mientras que en 1989, según la muestra por áreas realizada por el Ministerio de Agricultura, tales cifras serían de 4.2 millones de Has., en cultivos temporales y permanentes, 17.4 millones de Has., en pastos para una frontera agropecuaria de 47 millones.

b) El proceso de concentración ha sido de relativa estabilidad dentro de la frontera pero en ampliación en regiones cuya frontera está en expansión. Esto sugiere la hipótesis de que la colonización ha actuado como

meccanismo que reproduce la concentración.

Este último aspecto es, sin embargo, muy general y, por consiguiente, no muy válido para ubicar la Reforma Agraria en un contexto tan amplio. Por ejemplo, se conocen casos en que el proceso de colonización propició inicialmente concentración de la propiedad, pero con atención del Estado se frenó tal situación, hubo desconcentración y luego estabilización en la mediana y pequeña propiedad.

c) Un estudio de CEGA¹ señala una tímido proceso de fraccionamiento del latifundio, sin cambios significativos en la propiedad, puesto que la pequeña propiedad registra también igual tendencia al fraccionamiento.

d) En el campo hay relaciones atrasadas caracterizadas por: Formas reatísticas de producción que son un canal de fuga del excedente a sectores urbanos, en la medida en que no hay reinversión; un desbalance producido, por el uso extensi-

¹CEGA)- "La Reforma Agraria en Colombia y su conveniencia económica" en "Reforma Agraria Elementos para el Debate" (suplemento especial 1986).

Economía Agraria

vo de la tierra en detrimento del capital y de los otros factores productivos, que causa baja productividad y desempleo unas condiciones desfavorables de intercambio rural-urbano, en razón de las bajas economías de escala de la pequeña propiedad campesina y su dispersión espacial y temporal.

e) La apreciación global que puede hacerse a la luz de lo anterior, es que el país no ha superado, ni está en vías de superar su problema agrario. Hay que recordar que en la década del sesenta, el país tenía dos problemas cruciales que eran el demográfico y el agrario mientras que

en el primero se han hecho avances significativos, con logros destacables a nivel mundial, en el segundo no ha habido la suficiente continuidad de las políticas y, por tanto, el problema subsiste.

Por ello, aun cuando la Reforma Agraria haya dejado de ser tema de moda de las políticas de desarrollo en el contexto internacional, en Colombia su necesidad es evidente a niveles masivo o simimasivo si queremos ingresar al próximo milenio con un sector agropecuario moderno y dinámico que coadyuve al crecimiento y desarrollo sostenido del país en el mediano y largo plazos.

* * * * *