



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA
2007

TÍTULO

**PERSPECTIVAS Y DESAFIOS DE LA REFORMA AGRARIA
COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DENTRO DEL
CONTEXTO DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN
COLOMBIA**

AUTORA

Marilú Franco Devia

Director Tesis	Déniz Espinós, José
Tutor Tesis	Augusto Bonilla
Maestría	IV Maestría en Desarrollo Económico en América Latina
Módulo presencial	1998
ISBN 10	84-7993-114-0
ISBN 13	978-84-7993-114-8
©	Marilú Franco Devia
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes limitaciones de uso:

- a) La difusión de esta tesis por medio del servidor de la UNIA ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia.
- b) No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servidor de la UNIA.
- c) Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos.
- d) En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**PERSPECTIVAS Y DESAFIOS DE LA REFORMA AGRARIA COMO INSTRUMENTO
DE POLITICA DENTRO DEL CONTEXTO DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO EN
COLOMBIA**

MARILU FRANCO DEVIA

**Tesis para optar él titulo de Maestra en Desarrollo Económico en América Latina y
el Caribe**

**Director
DR. JOSE DENIZ ESPINOS**

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARIA DE LA RÁBIDA
HUELVA- ESPAÑA**

2000

**EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA SOLO PODRA LOGRARSE CUANDO
HAYA EQUIDAD EN LA POBLACION RURAL Y ALCANCEN SU DIGNIDAD LOS
CAMPEVINOS POBRES, A QUIENES DEDICO ESTE TRABAJO.**

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa sus agradecimientos a:

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, por designarme para la realización de esta Maestría y por su contribución en el desarrollo de esta tesis.

La Universidad Internacional de Andalucía – Sede Iberoamérica Santa María de la Rábida, que posibilitó mi participación para desarrollar esta Maestría.

El Dr. José Deníz Espinós, Director de la Maestría Desarrollo Económico en América Latina y Director de esta tesis, por sus valiosas orientaciones.

El Dr. Raúl Brignol Méndez, Delegado para Colombia de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FAO- Naciones Unidas, por su gran aporte.

El Profesorado de la IV maestría en Desarrollo Económico en América Latina por sus enseñanzas y motivaciones para persistir en alcanzar el logro del Desarrollo para nuestros países.

Mi Familia a quienes disminuí tiempo de dedicación, por su complacencia para realizar mis estudios.

Todas aquellas personas e instituciones quienes contribuyeron desinteresadamente en la realización de este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	1
1. DISEÑO DE LA INVESTIGACION Y MARCOS REFERENCIAL Y TEORICO	1
1.1 JUSTIFICACION	5
1.2 OBJETIVOS	7
1.2.1 Objetivo General	7
1.2.2 Objetivos Específicos	8
1.3 HIPOTESIS	8
1.4 MARCO REFERENCIAL	9
1.5 MARCO TEORICO	13
1. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	19
2. MARCO LEGAL INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA Y SUS RESULTADOS	22
2.1 ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES	22
2.1.1 Ley 200 de 1936	
2.1.2 Ley 100 de 1944	
2.1.3 Ley 135 de 1961	
2.1.4 Ley 4 de 1978	
2.1.5 Ley 6 de 1975	
2.1.6 Ley 30 de 1988	
2.1.7 Ley 160 de 1994	
2.2 LA REFORMA AGRARIA Y SUS RESULTADOS	35
3. DIAGNOSTICO DEL SECTOR RURAL EN COLOMBIA	40
3.1 EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO	40
3.2 NIVELES DE CRECIMIENTO Y PRODUCCION AGROPECUARIA EN COLOMBIA	41
3.3 EMPLEO EN EL SECTOR RURAL	48

3.4 TENENCIA DE LA TIERRA	48
3.5 ASPECTOS SOCIALES	50
3.6 CREDITO E INVERSION PUBLICA	51
3.7 EL ESTADO	52
4. PERSPECTIVAS Y DESAFIOS DE LA REFORMA AGRARIA	55
4.1 OPINIONES DE EXPERTOS	55
4.1.1 Aspectos Generales	55
4.1.2 Especificidades a tener en cuenta en el desarrollo de la reforma Agraria.	59
4.2 FORO IBEROAMERICANO DE REFORMA AGRARIA Y PAZ	61
4.2.1 Síntesis de lo tratado por algunos países participantes al Primer Foro Iberoamericano de Reforma Agraria y paz	61
4.2.1.1 Brasil	61
4.2.1.2 México	65
4.2.1.3 El Salvador	67
4.2.1.4 Honduras	69
4.2.1.5 Guatemala	71
4.2.1.6.Cuba	72
4.2.2 Conclusiones Generales de las mesas de trabajo	74
4.2.2.1 Mesa No. 1 Ordenamiento Territorial Medio Ambiente y Desarrollo Alternativo	74
4.2.2.2 Mesa No. 2 Estrategias De Desarrollo Rural Instrumentos de paz.	76
4.2.2.3 Mesa No.3 Financiamiento y Crédito de la Reforma Agraria	77
4.2.2.4 Mesa No. 4 Reforma Agraria una perspectiva de globalización y modernización	78
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE GRANDES LINEAMIENTOS DE POLITICAS DE REFORMA AGRARIA	106

5.1. CONCLUSIONES GENERALES	106
5.2. CONCLUSIONES ESPECIFICAS	110
5.3. PROPUESTA DE GRANDES LINEAMIENTOS DE POLITICA	114
5.3.1 Lineamientos de política Generales	114
5.3.1.1 Papel que deben jugar los sectores público y privado	117
5.3.1.2 Descentralización y desarrollo local	118
5.3.2 Lineamientos de política específicos	122
BIBLIOGRAFIA	125

INDICE DE ANEXOS

	pág.
Anexo 1. Porcentaje de Municipios con compra de tierras por parte de narcotraficantes	129
Anexo 2. El Minifundio en Colombia. 1994	130
Anexo 3. Acción Institucional del INCORA	131

INDICE DE GRAFICAS

	pág.
Gráfica 1. Variable y dimensiones de la hipótesis	25
Gráfica 2. Tasa de crecimiento del PIB real en Colombia (1971-1998)	55
Gráfica 3. Participación del Sector Agropecuario en el PIB	59

INDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Composición del valor de la producción agropecuaria (1970-1997)	58
Cuadro 2. Superficie cosechada por grupos de cultivos (1970-1997)	60
Cuadro 3. Concentración de la propiedad de la tierra	64

GLOSARIO

BALDIOS: tierra cuya propiedad es del estado.

CAMPESINO: articula múltiples grupos de interés en las sociedades rurales que les provee una identificación común, cuya condición no es de simple agente económico. Entraña una manera social, étnica y cultural de afrontar su propia reproducción como grupo basado en la división del trabajo familiar y ubicado en un contexto comunitario local dentro del cual se dan relaciones sociales y económicas que influyen en dicha reproducción, incluyéndose dentro de campesino diversas categorías de actores sociales, como los indígenas, los productores parcelarios, aparceros, arrendatarios, minifundistas.

COEFICIENTE DE GINI: Es un indicador, el cual se da en términos matemáticos de 0 a 1, su acercamiento a uno indica una mayor concentración de la propiedad, es decir que pocas personas son propietarias de mucha tierra y consecuentemente muchas están carentes de esta o con poca y el acercamiento a cero indica una mayor redistribución de la propiedad. Este indicador también mide la distribución del ingreso.

CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL (CMDR): instancias de concertación, participación y planificación en los Municipios.

DEMOCRACIA: hace referencia a una variedad de aspectos que superan el concepto estrecho de democracia participativa dominante en el país, y por medio del cual la población únicamente elige a sus representantes en las diferentes instancias de poder del estado, terminando allí su participación, el nuevo concepto de participación a que se hace referencia tiene que ver con lo social, lo económico, lo político y lo cultural como elementos que hacen parte de la estructura y las relaciones de la sociedad civil. Por tanto alude a un mayor protagonismo de los sectores tradicionalmente excluidos, para que puedan efectivamente tomar parte en los procesos decisorios de carácter político, económico y cultural, igualmente se refiere a un mayor protagonismo de dichos sectores en los procesos propiamente productivos y a una participación más activa en la apropiación de los excedentes generados por tales procesos. En tal sentido, una mayor participación debe generar mejoras significativas en el nivel de vida y una mayor sostenibilidad política del modelo de desarrollo.

ECONOMIA CAMPESINA: Es un sistema socioeconómico y cultural fundamentado en el trabajo familiar, articulado de múltiples maneras al sistema socioeconómico y a los mercados, operando dentro de un modo de vida rural. Este sistema compra o vende fuerza de trabajo para complementar el ingreso familiar.

En este sistema, la cultura de lo rural predomina sobre la cultura urbana, pero ambas están relacionadas, siendo el contacto con la naturaleza, un elemento distinto de la cultura rural.

EQUIDAD: esta relacionada con la calidad de vida, la relación de oportunidades, derechos y desarrollo de las capacidades humanas, eliminándose cualquier tipo de discriminación, teniéndose igualdad de oportunidades.

EXTINCION DEL DERECHO DEL DOMINIO: cuando se obliga traspasar la propiedad del inmueble al estado, sin ninguna retribución.

EXPROPIACION: cuando por necesidades sociales o incumplimiento de normas el estado obliga a vender un inmueble bien sea al mismo estado o a terceros.

FARMER: distribución de la tenencia de la tierra en pequeñas extensiones

JUNQUE: distribución de la tenencia de la tierra en grandes extensiones.

LATIFUNDIOS: concentración de la propiedad de la tierra en condiciones de subutilización, es decir se tiene ociosa una parte importante de tierra que debería estar al servicio de una mayor riqueza de la sociedad.

LA POLÍTICA: esta es entendida como el conjunto de acciones, principios y organización que trata de lo público, lo colectivo, para permitir que los intereses tengan un entorno adecuado que posibilite la convivencia y la superación pacífica de los conflictos, esta no se reduce a la actividad representativa ante los organismos de poder del estado, sino que esta íntimamente ligada con las relaciones que los seres humanos establecen cuando se trata de intereses comunitarios, colectivos y nacionales.

LO RURAL COMO TERRITORIO: involucra un conjunto amplio de actividades económicas, no exclusivamente agropecuarias, pero que han sido desarrolladas a partir de la forma como las actividades primarias han hecho la apropiación de la tierra

MINIFUNDISTAS: parte del campesinado, lo conforman grupos diferenciados que se ubican tanto como productores directos, como propietarios-trabajadores y productores mercantiles que acceden a los mercados y buscan trabajo por fuera de sus parcelas, para complementar sus ingresos.

MULTISECTORIAL: el criterio multisectorial de la economía rural, es el reconocimiento que la economía rural va mucho más allá del sector agropecuario, involucrándose lo industrial, lo comercial, el transporte, los servicios financieros, etc. y todas las interrelaciones de orden económico que se den al interior de los espacios rurales.

POBREZA: Incapacidad de acceder a los bienes y servicios que garanticen condiciones de bienestar y satisfacción.

VIOLENCIA SOCIAL: se asocia con la imposibilidad de amplias masas de la población de acceder a bienes y servicios en condiciones de legalidad y a ofertas de remuneración que permitan llevar una vida digna. En este sentido el modelo de desarrollo al excluir de sus beneficios a una buena parte de la población, ha sido una fuente de violencia. Por esta razón para una estrategia nacional contra la violencia, debe partir reconociendo la necesidad de reducir las desigualdades sociales y mejorar la calidad de vida de la población. Es decir el modelo de desarrollo debe integrar a los que han sido excluidos tradicionalmente.

SIGLAS UTILIZADAS

CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIF	Certificado de incentivo forestal
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
FAO	Organización de las naciones Unidas para la alimentación y la agricultura.
FINAGRO	Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario
ICR	Incentivo a la capitalización rural
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
INCORA	Instituto Colombiano de la reforma agraria
NBI	Necesidades Básicas insatisfechas
OMC	Organización mundial del comercio.
PAN	Programa de alimentación nacional
PLANTE	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PNUD	Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo
UAF	Unidad Agrícola Familiar

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país con grandes posibilidades y potencialidades de producción agropecuaria, llamado a producir los alimentos requeridos para la población, fortalecer la generación de divisas y contribuir en la estabilidad social y económica de las comunidades rurales y del país en general.

No obstante, sus características y los ajustes estructurales aplicados en el país, el sector rural Colombiano ha venido deteriorándose y los logros alcanzados en cuanto a crecimiento y generación de empleo se han reducido, en tanto la pobreza se ha aumentado.

La reforma agraria ha sido una de las políticas utilizadas para mejorar las condiciones de vida de la población rural marginada, mediante redistribución de la tenencia de la tierra y en general de los factores de producción. Esta se viene aplicando desde 1961 y ha sufrido modificaciones de acuerdo con, transformaciones socioeconómicas, intereses políticos y a los modelos de desarrollo que han operado en el país, situación que ha sustentado la expedición de varias Leyes.

Sin embargo, su aplicación no ha resuelto el problema de inequidad en el sector rural, reflejada en la desigualdad de la distribución de factores de producción, coexistiendo a su vez con una estrategia de desarrollo sin cambios en la

estructura de la tenencia de la tierra y en el ordenamiento territorial; situación que ha incidido en los deficientes resultados obtenidos, encontrándose gran número de campesinos aislados de las posibilidades del desarrollo y del bienestar.

En consecuencia, emerge la necesidad de ajustar el enfoque actual de la reforma agraria, con una visión ampliada la cual debe trascender lo agrario, facilitando la complementariedad de los sectores, que permita mejorar la calidad de vida de las familias campesinas, mediante una producción que contemple la equidad, sin minimizar la dimensión ambiental.

Es así, como este trabajo tiene como objetivo central el proponer lineamientos de política, que permitan una transformación productiva con equidad en el sector rural, mediante un enfoque integral de la reforma agraria en Colombia. Para ello se ha estructurado en cinco capítulos, el primero contiene el diseño de la investigación y los marcos referencial y teórico; el segundo se refiere al marco legal e institucional de la reforma agraria; en el tercero se plantea un diagnóstico del sector rural en Colombia; el cuarto se relaciona con las Perspectivas y desafíos de la reforma agraria en algunos países de América Latina y en Colombia en especial y finalmente se presenta en el capítulo quinto las conclusiones y grandes líneas de política.

En el diseño de la investigación se incluyen la justificación, la cual está dada por la problemática agraria que presenta el país y las dificultades en su solución a

través de la reforma agraria, en donde los organismos encargados de realizarla han ido encontrando una serie de dificultades. Una de las más importantes es el enfoque legal de esta, dado a que el Sistema Nacional de Reforma Agraria planteado no garantiza la simultaneidad y la integralidad de las acciones requeridas en este proceso y si bien es cierto no es el único, su ajuste debe conducir a propiciar el logro de la integralidad sistémica necesaria para el desarrollo.

Así mismo, en el marco de referencia se relacionan los enfoques generales que ha tenido las reformas Agrarias a través del tiempo en el nivel mundial, con el fin de visualizar las diferentes modalidades de estas.

El marco teórico esta fundamentado en los postulados de la Organización de las Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, producido en la década de los 90, teniendo en cuenta que cualquier política encaminada al logro del desarrollo debe cobijar e integrar varios aspectos esenciales en el alcance de este propósito, tocando estructuras socioeconómicas y políticas.

En el segundo capítulo se hace una retrospectiva histórica y analítica del marco legal e institucional de la reforma agraria, partiendo de la Ley 200 de 1936, para hacer énfasis a partir de 1961 cuando se expidió la Ley 135, Ley de la reforma social agraria, encontrándose un marco normativo cambiante y políticas

cortoplacistas, obedecidas a intereses particulares, las cuales han carecido de la integralidad necesaria para el proceso e inexistencia de una decisión política, caracterizando esta reforma agraria por su marginalidad.

El diagnóstico del sector rural contenido en el tercer capítulo está fundamentado en los aspectos y cuestiones socioeconómicas y políticas actuales, utilizándose en su construcción tanto fuentes secundarias como primarias. Entre los aspectos encontrados están, la desarticulación en las estructuras productivas, escasa competitividad en el sector rural, aumento de las desigualdades socioeconómicas, agudización de la pobreza y de la violencia en el país.

En el capítulo cuarto se recogen opiniones de expertos en Desarrollo Rural y Reforma Agraria, así como una síntesis de lo expuesto por delegados de varios países latinoamericanos participantes al primer Foro Iberoamericano, sobre Reforma Agraria y Paz, lo cual contribuye a enriquecer las grandes líneas de políticas propuestas, adaptadas a las características socioeconómicas actuales.

El quinto capítulo cierra el trabajo con unas conclusiones y la formulación de grandes líneas de política conducentes al logro de un desarrollo con equidad, yendo más allá de un conjunto de proyectos para mejorar la situación de los más pobres de las sociedades rurales a través de un proceso dinámico de transformación, evolución y adaptación cultural permanente.

Se tiene por tanto que la reforma agraria debe concebirse como una combinación apropiada y coherente de medios de producción, en donde la estructura de la tenencia de la tierra, la regulación de su mercado, la institucionalidad, la transformación productiva, la organización y participación produzcan equidad. O sea, una reforma agraria no puede ser sobrepuesta al sector rural, siendo, por esta razón, un producto social, económico y político.

1. DISEÑO DE LA INVESTIGACION - MARCOS REFERENCIAL Y TEORICO

En el diseño de la investigación se incluye: la Justificación, contemplándose el comportamiento de indicadores como la pobreza, concentración de la propiedad rural, los cuales se han ido incrementando con un crecimiento económico bajo y decreciente, paralelo a diseños de políticas entre estas la reforma agraria poco comprometida y un tanto desarticulada del resto de políticas a fines.

Con el fin de precisar enfoques de la reforma agraria que han operado a través del tiempo en varios países, se esbozan brevemente en el marco referencial, sobresaliendo aquellos de tipo farmer o vía junker, pasando de formas precapitalistas a capitalistas o con etapas intermedias, observándose como en Latinoamérica estas reformas han sido marginales, en tanto en algunos países Europeos y Asiáticos, se constituyeron en el soporte para su desarrollo.

Así mismo, la estructura de este trabajo esta fundamentada en que la reforma agraria debe tener como esencia una transformación productiva con equidad, mediante un enfoque integral de esta, temática que se desarrolla en el marco teórico.

1.1 JUSTIFICACION

Se puede decir que se presenta una cuestión agraria, cuando las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales son un impedimento para el desarrollo, esta desarmonía en el sector rural Colombiano se manifiesta en el deterioro del sector. Los niveles de miseria alcanzan el 23% de las familias y un 32,7% de familias se clasifican como pobreza (Banco Mundial 1995), la estructura de tenencia no se ha modificado, reflejándose en el coeficiente de Gini, con una variación mínima, que va de 0.867 en el año de 1960 a 0.840 en 1991, situando a Colombia entre los países con concentración de tenencia de tierra más altos del mundo.

La estructura agraria del país cuenta con gran número de explotaciones minifundistas, 2.299.840 predios tienen un área de 9.519.369 hectáreas, los cuales representan el 82,3% del total de predios rurales y solo el 15,6% del área identificada (Ministerio de Agricultura -IICA 1995) y la alta concentración de la propiedad donde el 6,6% del número de predios con áreas superiores a 100 hectáreas ocupan el 57,8% del área total (DANE 1996). Esta distribución presenta ineficiencia económica, muchos productores con baja dotación de recursos y pocos propietarios que mantienen inexplorada una proporción alta de las tierras, situación que además de injusta es ineficiente para la sociedad en su conjunto.

Se observa como el sector agrario ha tenido un decrecimiento en la producción de riqueza, es así como en 1.995 el PIB producido por este sector creció en 5.9% y en 1.996 solamente en 0.21%. Es importante destacar que en 1.996 productos básicos de la dieta alimenticia Colombiana, disminuyeron en su producción, lo que indica que la seguridad alimentaría del país está dependiendo en gran medida del mercado externo, en contraposición con lo planteado recientemente en las Naciones Unidas y plasmado en la agenda 21, donde se define la necesidad de aumentar la producción de alimentos de manera sostenible, mejorar la seguridad alimentaría y evitar el agotamiento de las tierras.

La problemática planteada obedece en parte al hecho de que en Colombia aún subsiste la concepción de que la propiedad de la tierra es un factor importante de estatus social, poder político y decisión en los ámbitos locales y regionales, razón por la cual existe, de una parte un número significativo de fincas en poder de los tradicionales latifundistas y de otra el acaparamiento de tierras por la reinversión de los dineros del narcotráfico. Este fenómeno se refleja en una inadecuada e irracional explotación de buena parte del área agropecuaria del país, pues el interés de la tierra no se fundamenta en la necesidad de su explotación.

En Colombia la experiencia de 39 años de reforma agraria se ha caracterizado por su marginalidad, ausencia de integralidad, poco apoyo en la asignación de los recursos, diseño de políticas cortoplacistas, un tejido social cada día más deteriorado con débil participación en la toma de decisiones, desarticulación

sectorial, baja capacidad productiva, marginalidad de productores y de acceso de estos a los factores de producción.

Esto obedece a que la Reforma Agraria no se ha concebido como una política de estado que comprometa en el largo plazo la institucionalidad gubernamental, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones sociales, actores fundamentales dentro del desarrollo rural, lo cual exige un marco de política nacional coherente, para el desarrollo rural y del país en general.

La dimensión de la problemática actual del sector rural que afecta al país en general, amerita estudios para aproximarse a la comprensión del problema, partiendo de un análisis de los objetivos y resultados de las Leyes de Reforma Agraria haciéndose énfasis a partir de 1.961, de un diagnóstico de la realidad rural del país, para encontrar mecanismos en el direccionamiento de la política de Reforma Agraria, encaminada está, al logro de un desarrollo rural armónico y equitativo.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo General

Proponer lineamientos de política que permitan una transformación productiva con equidad en el sector rural, mediante un enfoque integral de la Reforma Agraria,

teniendo en cuenta los resultados obtenidos en la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria, en especial las expedidas a partir de 1961 y el contexto actual del sector rural en el país.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Procesar y describir el marco legal e institucional tendiente a desarrollar la evolución histórica de las Leyes de Reforma Agraria, sus objetivos y resultados.

Elaborar un diagnóstico de la realidad rural Colombiana que incluya cuestiones políticas, socioeconómicas y culturales, subrayando particularmente la transformación productiva, la institucionalidad, la estructura de tenencia de la tierra.

Formular grandes lineamientos de política que propendan por una Reforma Agraria Integral.

1.3 HIPÓTESIS

La aplicación de las Reforma Agraria en Colombia no ha generado equidad en el sector rural, lo cual ha incidido en la persistencia de altos niveles de pobreza y de conflicto social.

La aplicación de unas políticas de Reforma Agraria en Colombia basadas en la concepción de transformación productiva con equidad, repercutirán favorablemente en disminuir la pobreza rural y el conflicto social.

1.4 MARCO REFERENCIAL

En el ámbito mundial la presencia de una inadecuación de las estructuras agrarias, llevó a incentivar reformas agrarias radicales. Por ejemplo en el Japón, en donde se dio como método político impuesto para desarticular el antiguo sistema de poder. Reformas Agrarias para países que tienen acceso al ahorro y a los subsidios o la ayuda exterior de Estados Unidos, como en los casos de Taiwan y Corea del Sur. En países altamente industrializados, como es el caso de Italia en donde el sector industrializado financió esta Reforma.

En América Latina la intervención armada en Guatemala en 1954, y el temor de que el ejemplo Cubano se expandiera por los otros países, sirvió de estímulo para que el gobierno de los Estados Unidos a través de la Alianza para el Progreso propusiera la realización de reformas en sus estructuras agrarias.

En los años 60 se hace más intenso el impulso de la Reforma Agraria en América Latina como una propuesta de desarrollo, con el propósito de modificar los elementos de inequidad del campesinado y de eliminar obstáculos en la industrialización, coexistiendo con una estrategia de desarrollo sin cambios

estructurales en el sector rural, dirigidos y centrados en la modernización tecnológica del sector empresarial rural, actuando este como proporcionador de materias primas para el mercado interno y externo, subsidiando en cierta medida el proceso de industrialización.

A lo largo de la historia se han presentado varios tipos de Reformas Agrarias las cuales han sido clasificadas de varias maneras, para algunos como Alain de Jambri (1.981), son analizadas desde el punto de vista de la forma como se ha distribuido la tierra vía junker o farmer ligada a procesos económicos, las cuales se describen a continuación:

Se tiene entonces que en las décadas posteriores a la expropiación de las elites terratenientes precapitalistas de 1.934-40, la reforma de la tierra en México había redistribuido tierras de las haciendas comerciales a los ejidos y por lo tanto fue clasificada como una reforma farmer redistributiva. De forma similar, en la república Dominicana la reforma de la tierra de 1.963 expropio las plantaciones de arroz en manos de los agricultores de media y gran escala, y las reorganizaron entre cooperativas laborales y granjas comerciales.

Se presentaron reformas como transición del modelo precapitalista por la vía “junker”, estas reformas dieron lugar a la transición de la agricultura precapitalista a la capitalista, tanto por la amenaza de expropiación si la tierra permanecía subutilizada o por hacer ilegales las relaciones de producción semifeudal. Tanto la

reforma de la tierra del 68 en Colombia, como la del 64 en Ecuador claramente dan ejemplos de reformas que provocan la transición de las relaciones de producción precapitalistas a capitalistas.

Un ejemplo redistributivo precapitalista se da en la reforma de la tierra Chilena de 1.962-67, en donde el estado pretendió adquirir en efectivo y a precios de mercado, las tierras abandonadas por sus propietarios e incrementar la producción mediante la distribución de estas tierras a los campesinos sin alterar las relaciones de producción en la agricultura o afectar la posición privilegiada de la clase terrateniente. De hecho ninguna tierra fue expropiada bajo la Ley de 1.962 hasta que Frei tomó el poder en 1.965.

La Reforma de la estructura de la tenencia de la tierra de 1.953 en Bolivia está clasificada como una transición hacia la vía junker (como oposición a la vía farmer) porque con la importante excepción de la región de Cochabamba se mantuvieron las grandes propiedades. De los 11.646 propietarios afectados por la expropiación hasta 1.970, solo 12,4% fueron clasificados como latifundios que fueron expropiados parcial o totalmente. También muchas políticas agrícolas aplicadas después de la reforma fortalecieron la posición económica de las elites terratenientes.

Las reformas caracterizadas por la transición del modo precapitalista al farmer prevén una transición del modelo agrario de producción. La agricultura se

transforma de precapitalista a capitalista, son ejemplos Chile (1.967-73), México (1.934-40), Guatemala (1.952-54). La Legislación del 67 en Chile dio el poder para expropiar a la clase terrateniente una tarea completada bajo la misma Ley por el gobierno de Salvador Allende. Las relaciones precapitalistas de producción fueron prohibidas.

El cambio de la vía junker a la vía farmer, estas reformas ocurrió dentro de la forma capitalista de producción y trajeron como consecuencia un cambio de la vía junker a la vía farmer de desarrollo. Desde que estas fueron llamadas a transformar las bases de la estructura agraria de una forma capitalista a las granjas comerciales, los limites a la propiedad de la tierra fueron impuestos. La reforma agraria llevada a cabo por militares por el General Alvarado en Perú, en 1.969 es el único ejemplo de este tipo de reforma. En el inicio de la reforma 1964 las relaciones precapitalista de producción fueron prohibidas. Los militares distribuyeron, mediante la imposición de un limite en el tamaño de la propiedad de la tierra.

La transición de la vía junker a la precapitalista, en esta contrareforma indujo a una transición de la agricultura capitalista de regreso a la agricultura precapitalista. Aquí no existen bases objetivas para una contrareforma de este tipo, cuando existe un excedente laboral, como es el caso de la mayoría de países latinoamericanos. Si el trabajo escaseara dicha contrareforma seria concebible,

ciertamente, incidentes aislados de dichos retrocesos pueden ser descubiertos en la reforma de la tierra Boliviana.

Se tiene entonces que en la mayoría de países latinoamericanos que intentaron aplicar la reforma agraria, se presentó una dicotomía entre las opciones mencionadas, poniéndose en juego distintos intereses y fuerzas sociales. Los resultados de la política impulsada no tuvieron un éxito generalizado, en parte porque no hubo cambio de la estructura socioeconómica agraria. A su vez se observa que los productores han tenido acceso a la tierra agrícola mediante procesos esencialmente no mercantiles (invasión, clientelismo, uso de poder político, etc.).

Sin embargo desde fines de los años cincuenta, se observa un movimiento mercantil de la tierra, hacia el cual los agricultores y ganaderos se dirigen cada vez mas en busca del terreno, refiriéndose tanto a tierras privadas como públicas. En este sentido la reforma agraria juega cada vez más un papel esencial, al proporcionar aspecto legal a las ocupaciones formalmente ilegales. Tenemos como en Chile la reforma agraria ha facilitado la regulación de la producción agrícola por la mercantilización de la tierra.

En Colombia la aplicación de la Ley de reforma agraria en 1.961 fue usada principalmente para acomodar campesinos en proyectos de colonización de tierras públicas y legales y para subdividir en granjas familiares tierra sin explotar y

tierras ofrecidas en venta al Estado, acompañada con obras de adecuación y de infraestructura en general, orientadas estas sobre todo a facilitar la explotación agropecuaria de medianos y grandes explotaciones.

Siguiendo la mínima reforma redistributiva del 61, la legislación del 68 en Colombia prohibió la aparcería (rentas pagadas en especie por campesinos en cambio del usufructo de pequeñas parcelas). Tierras trabajadas mediante la aparcería fueron expropiadas en circunstancias donde los propietarios de la tierra no respetaron la prohibición y estas fueron redistribuidas a sus ocupantes.

En la década del 70 en Colombia pierde importancia la política reformista y el componente de dotación de tierras deja de ser lo principal, para pasar a impulsar proyectos de desarrollo rural integrado (DRI) y la atención se dirige a impulsar una política de financiamiento, asistencia técnica y servicios sociales, en áreas de gran incidencia de pobreza, auspiciada por organismos internacionales.

Al surgir el neoliberalismo como nuevo dogma económico se piensa que la Reforma Agraria perdería connotación ideológica y podría enterrarse definitivamente. Sin embargo a final de los 80 y comienzo de los 90 se plantea una visión reduccionista del tema, a través de las propuestas de los "mercados de tierra", entrando de manera preponderante en los años 90.

A la pregunta clave sobre el porqué las reformas agrarias hayan tenido un impacto relativamente pequeño en la eliminación de la pobreza rural y en la modernización del campo latinoamericano, Sampaio responde "porque la mayoría de las reformas han sido marginales y, segundo, porque los efectos de las reformas agrarias masivas contrariamente a la vía adoptada por los países desarrollados (principalmente Europa) en donde el proceso de desarrollo económico se dio con base en la agricultura familiar cuyo desarrollo de las fuerzas productivas fue condición básica para el despegue de la revolución industrial, en el caso latinoamericano, la industrialización fue tardía y fundada en sustitución de importaciones, sin modificar la estructura rural y por el contrario subsidiando este sector el proceso de industrialización. Dicho en otras palabras, el impacto de la reforma agraria en la corrección de la pobreza rural y del retraso tecnológico de la agricultura campesina ha sido pobre, porque la decisión de realizarla no significó la alteración substancial de un modelo de desarrollo sesgado en contra de la agricultura familiar.

1.5 MARCO TEÓRICO

Teniendo en cuenta que a través de la historia no se ha logrado el Desarrollo Rural en la mayoría de países Latinoamericanos y específicamente en Colombia la Reforma Agraria no ha removido las estructuras que impiden el desarrollo y no ha dado solución a la problemática socioeconómica y política manifiesta en el país generada en el sector rural, se hace necesario contemplar en su

implementación varios aspectos tendientes a facilitar un desarrollo con equidad, que propenda por la paz y la armonía, planteándose su logro en parte, dentro de los postulados de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina CEPAL, producidos en la década de los 90.

Se infiere que los ajustes estructurales aplicados han sido ineficientes dado a que no se han insertado en perspectiva de largo plazo, las estructuras productivas muestran desarticulación, escasa competitividad y lentitud para enfrentar el cambio tecnológico y las nuevas tendencias que surgen en el comercio internacional. Por otra parte ha aumentado la desigualdad interna se agudiza la pobreza y la desocupación.

Se tiene por tanto que la reforma agraria, entendida ésta como una estrategia que permite reformar la estructura social agraria, por medio de procedimientos dirigidos a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad sobre la tierra y su fraccionamiento antieconómico, dotando de tierras a campesinos que no la posean y la requieran, debe contar con una adecuada y oportuna prestación de servicios.

Los servicios en cuestión están relacionados con capacitación, asistencia técnica y empresarial, transferencia de tecnología, comercialización, crédito acorde con la realidad económica de la producción rural, condiciones adecuadas de vivienda, salud educación y seguridad social de la población rural. Es necesaria a su vez la

promoción de las organizaciones y su posibilidad de participación con poder de decisión en las diferentes instancias en donde se define la política agropecuaria, todo lo anterior conlleva a una transformación productiva con equidad, la cual encaja dentro de los postulados de la CEPAL.

Uno de los pilares de la transformación productiva debe ser la equidad, teniéndose entonces que las políticas sectoriales no deben ser segmentadas debiéndose potencializar el fortalecimiento recíproco de su articulación con la industria y de estas con los servicios, contando con unas estructuras agrarias relativamente homogéneas evitando la dualidad entre una agricultura comercial y una de subsistencia. (CEPAL 1.991).

Es así, como el tradicional antagonismo entre desarrollo agrícola e industrialización está obsoleto, la agroindustria constituye un enlace entre los dos. La agricultura campesina está llamada a tener un papel de importancia toda vez que absorbe mano de obra, ayuda a elevar la seguridad alimentaria, contribuye a la mejoría de la productividad y es un factor de expansión de la demanda de bienes no agrícolas, en la medida que incorpora nuevos sectores al mercado, contribuyendo de esta forma en la disminución de los problemas de violencia.

El sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, la red financiera son vinculaciones imprescindibles en este proceso. Si falla cualquiera de las partes del sistema, repercute sobre las demás.

Lo anterior requiere incorporar sesgos a la política de transformación productiva, destinándose recursos para realizar programas masivos de capacitación en el sector marginado, a escala nacional, suministrar oportunidades de comercialización y la oportuna difusión de destrezas a fin de que puedan mejorar sus niveles de ingreso. La combinación de crecimiento y equidad exige además movilizar recursos para la promoción de sectores marginados, en el campo de la investigación estratégica y su articulación con actividades más dinámicas. (CEPAL 1.990)

La transformación productiva con equidad debe contener un clima macroeconómico apropiado y estable, pero ésta por si sola no es suficiente. Debe combinarse con políticas que incentiven la incorporación de progreso técnico al proceso productivo, los programas de estabilización y ajuste deben articularse y deben tener una visión de futuro.

Pero además se insiste en la factibilidad de ese planteamiento, al poner el acento en la complementariedad entre las políticas orientadas hacia una mayor eficiencia y un mayor crecimiento, de una parte, y aquellas que tienen como meta alcanzar mayor bienestar y distribuir el ingreso, de otra parte. Vale la pena destacarlo porque se suele prestar especial atención a las contraposiciones entre las políticas tendientes a lograr ambos objetivos, y no se refieren a las numerosas áreas de complementariedad que existen. Entre estas pueden mencionarse las de difusión

tecnológica, particularmente en el agro y en la empresa pequeña y mediana, la descentralización y en especial la inversión en recursos humanos.

Consecuentemente con lo anterior una política económica no debe contemplar solamente un buen crecimiento como tampoco una política social debe estar centrada en la redistribución. En este orden de ideas, crecimiento y equidad son producto tanto de la política económica como de la social. Ni una ni otra política es neutra en términos distributivos y ambas influyen sobre la capacidad de crecer. Es por eso que se plantea un enfoque integrado, en el que la política pública en su conjunto apoye a la vez la transformación productiva con equidad, la cual requiere inversión pública y privada sobre los niveles deprimidos.

No obstante, por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un periodo prolongado antes que puedan incorporarse los sectores marginados a las actividades de creciente productividad, de ahí que sea necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos, reformas de los diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas, adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres, fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de las más desfavorecidos ante el estado y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal.

La incorporación explícita de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo debe contemplar la gestión racional del sistema natural a fin de garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras de tal forma que se evite el agotamiento y degradación de los recursos naturales y simultáneamente mejore la calidad de la vida en las áreas urbanas y rurales revirtiendo la actual tendencia de creciente deterioro por contaminación. (CEPAL, 1.991).

Otro de los aspectos a considerar hace referencia a los costos de transacción que de acuerdo con Douglass North (1.993), son aquellos que los agentes económicos enfrentan en averiguar los atributos de los bienes que se intercambian en el mercado o son los costos asociados en averiguar las verdaderas intenciones de los potenciales clientes, son los riesgos físicos, legales o intangibles de hacer negocios. De lo anterior se infiere que en Colombia los costos de transacción se incrementan con la violencia generalizada que se presenta en el país, lo cual incide en la inversión y lógicamente es un obstáculo para el desarrollo.

Todo lo anterior parte de un reconocimiento de que la formulación y aplicación de estrategias y políticas socioeconómicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo. Esto influye sobre el contenido y alcance de estas y sobre la manera como se formulan y aplican, como también las modalidades de interacción entre los agentes públicos y privados.

También supone que la plataforma mínima de acuerdos habrá de alcanzarse mediante la concertación. En el planteamiento se habla de concertación estratégica, entendida como un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre los principales actores de la sociedad civil y el estado. Se trata de legitimar por esta vía mecanismos y acciones que por una parte generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y por otra inhiban las dinámicas de los intereses de grupo que podrían comprometer los intereses colectivos.

En este orden de ideas se postula que los conflictos sociales deben mantenerse dentro de los límites que el sistema democrático pueda manejar. Para ello, los sectores más rezagados deben contar con instancias para hacer presentes sus demandas a los sistemas ya establecidos, y así mismo se debe procurar que las instancias de la negociación partan de la misma base social y resuelvan gran parte de las diferencias más cerca del momento y el lugar en que ellas se manifiesten, a fin de evitar la acumulación de conflictos en los sistemas macrosociales. Al decir esto, se plantean como temas la participación, la desconcentración y la descentralización de los sistemas de gobierno, así como el carácter pluralista y participativo de los regímenes políticos.

La descentralización de muchas de las actividades del estado a las autoridades elegidas, en el plano regional y local, así como a las organizaciones no gubernamentales es necesaria, promoviendo un equilibrio entre la centralización

y la autonomía local. Se requiere de un desarrollo local con participación de los actores sociales, procurando una mayor democratización económica y la consolidación de los espacios de participación política mediante un tejido social organizado, que identifique los principales obstáculos del desarrollo y que establezca las alternativas de solución.

Es indispensable en este proceso tener en cuenta la intervención estatal de tal manera que dicho sector interactúe con los agentes privados de cada sociedad. Para ello el estado debe definir mecanismos que permitan articular los movimientos sociales, las diversas entidades culturales y las estrategias comunitarias que no es posible hacerlo desde las prácticas homogenizadoras, se trata de combinar participación con heterogeneidad.

1.6 METODOLÓGIA DE LA INVESTIGACIÓN.

De acuerdo con la formulación de la hipótesis la **variable independiente** hace relación con las políticas de Reforma Agraria, en tanto que la **variable dependiente** tiene que ver con la equidad, orientada por un paradigma que incluye no solo lo económico, tecnológico sino también lo social.

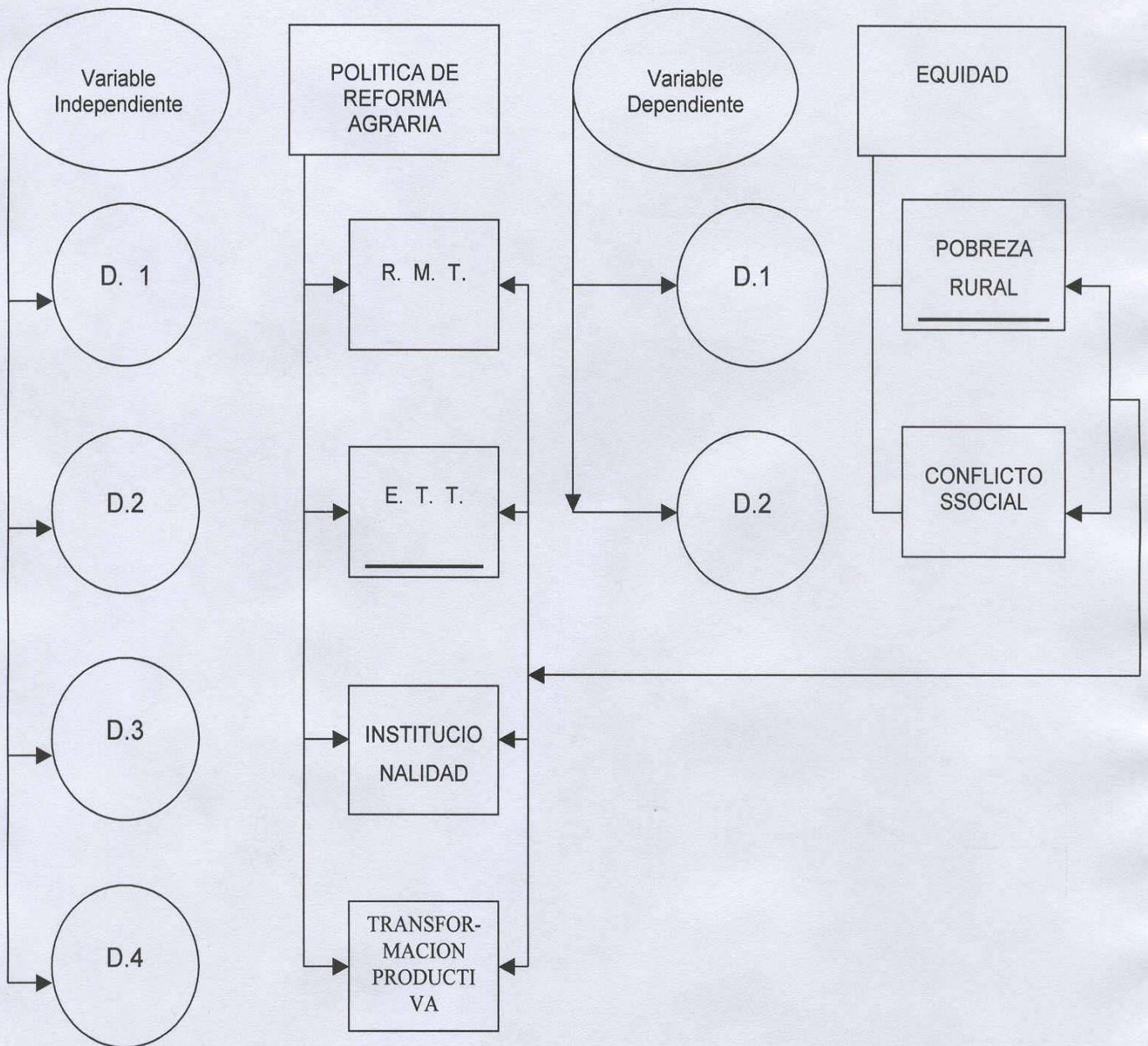
Dentro de las políticas de Reforma Agraria se incluyen varias dimensiones, tales como: la transformación productiva, la institucionalidad, la estructura de la tenencia de la tierra, la regulación del mercado de la misma.

De la misma manera dentro de la equidad se tendrá en cuenta las dimensiones, pobreza y conflicto social. El conjunto de cada una de las dimensiones son de carácter multidireccional y se relacionan entre sí, relacionándose a su vez las primeras con las segundas.

GRAFICO 1

VARIABLES Y DIMENSIONES DE LA HIPOTESIS

Dimensiones Variable Independiente.



Convenciones:

Dimensiones variable Independiente.

D.1 RMT Dimensión 1: Regulación del mercado de tierras

D.2 ETT Dimensión 2: Estructura tenencia de la tierra

D.3. Institucionalidad Dimensión 3: Institucionalidad Pública, Privada

D.4. Transformación Dimensión 4: Transformación Productiva con Equidad

Dimensiones variable Dependiente.

D1: Equidad

D2: Pobreza rural

D3: Conflicto social

En el gráfico se observan las dimensiones de cada variable y la relación de estas

Entre sí, así como las que se producen entre las dimensiones de cada una de las variables.

El tipo de estudio es analítico, permitiendo además de describir las características de los diferentes elementos y componentes del universo de la investigación, descubrir y comprobar la asociación de las variables con cada una de sus dimensiones y las relaciones de causalidad que se presentan.

2. MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA Y SUS RESULTADOS EN COLOMBIA

El llamado problema agrario ha sido estudiado desde distintas perspectivas, en diferentes momentos y con propósitos igualmente disímiles. En este capítulo se resume los mecanismos jurídicos e institucionales que han operado, como uno de los puntos de reflexión, superando la tendencia de tratar aisladamente los procesos productivos del agro y las transformaciones que históricamente se hayan dado en ellos. Es así, como previo a la Ley 135 de 1961 constituida como el primer pilar jurídico básico, se promulgaron la Ley 200 de 1936 y la Ley 100 de 1944.

2.1 ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

2.1.1 Ley 200 de 1936

En esta Ley se inicia la jurisdicción de la Ley Agraria, con la existencia de jueces especializados, en dirimir conflictos de la tierra, es el primer intento de realizar una Reforma Agraria. En esta Ley se introduce la figura de la extinción del dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, cuando la explotación del propietario es antieconómica durante un tiempo

determinado. La ley definía un terreno común para dos grupos bien diferentes, los latifundistas con títulos de propiedad en entre dicho y los colonos que ocupaban baldíos nacionales, estipulándose que el dominio privado se extinguiría, para los predios mayores de 300 hectáreas, si permaneciesen incultos por diez años continuos, permitiendo la Titulación de la propiedad en función de la posesión del trabajo de la tierra.

Para los terratenientes la consecuencia fue el fraccionamiento de numerosos latifundios, obteniéndose resultados muy limitados, debido a diferentes fuerzas contrarias que en su momento mantenían intacto su poder, quienes consideraron inaceptable el tiempo propuesto y en la década siguiente mediante la ley 100, dicho plazo se prorrogó por cinco años más.

La Ley permite desconocer la propiedad inculta que se considera baldía, pero otorga al propietario formal la posibilidad de desvirtuar la presunción de baldío mediante títulos que cobijen un periodo de 20 años, sin exigirle el título originario, haciendo así más remoto el éxito judicial del campesino. La demostración de la cadena de Titulación desde que el predio salió del patrimonio estatal, solo se mantiene frente a quienes, dos años antes que la Ley, hubieren entrado en posesión de la tierra desconociendo el dominio ajeno. En otras palabras la Ley quería solucionar conflictos ya creados, pero desestimulaba nuevas reivindicaciones para evitar que los campesinos ocuparan o desafiaran la propiedad latifundaría.

Por lo que se refiere a la necesaria adecuación de la estructura agraria y de sus formas productivas, a las exigencias del desarrollo capitalista, la Ley no impone a los latifundistas la obligación de modernizar las condiciones de producción, sino que esgrime la amenaza de extinción del dominio como un acicate para que en términos de diez años, aquellos eleven su productividad. Es importante anotar cómo la Ley no implica que en ese lapso deban desaparecer las modalidades precapitalistas, para ser plenamente sustituidas por el régimen salarial de la empresa capitalista, sino tan solo que, independientemente de las relaciones de la fuerza de trabajo, el propietario ha de probar la explotación económica del predio, de tal manera que el fundo no este ocioso. En otras palabras la Ley 200 de 1936 presupone la imposibilidad histórica de instaurar las formas capitalistas de la agricultura y acepta que durante algún tiempo la fuerza de trabajo siga siendo explotada en otras condiciones, siempre y cuando ello no conduzca a la inexploración de los predios, que se traduciría en una deficiencia de la oferta agrícola, riesgosa para el desarrollo industrial.

Como resultado, en síntesis la propiedad latifundaria sé continuo conservando, ligeramente modificada, con una limitada producción parcelaria.

2.1.2 Ley 100 de 1944

Se buscó anular los posibles efectos de la aplicación de la Ley 200 de 1936, declarando de conveniencia pública los contratos de aparcería como una de las formas más relevantes de sujeción del campesino sin tierra a la propiedad terrateniente, y de aislamiento de dicha mano de obra y de sus productos, con respecto a los mercados.

Esta Ley aumenta el plazo para la extinción del dominio en cinco años más, para aquellos propietarios que demostraran estar produciendo mediante los sistemas de arrendamiento y aparcería.

Lo anterior conlleva hacer explícito la posibilidad que ya existía desde la Ley 200 de 1936, de que los grandes fundos continuaran siendo explotados bajo los sistemas de arrendamiento y aparcería, observándose como lo que interesa al legislador es la explotación, no importa que ella sea acometida directamente por el propietario, con métodos precapitalistas o con personal asalariado, en un régimen de empresa. La Ley expresa la opción junker de desarrollo, que no buscaba precipitar el cambio de las relaciones de producción, ni generar un gran número de nuevos propietarios como resultado de la redistribución de los latifundios, sino impulsar en forma gradual y paulatina la conversión de estos en grandes empresas capitalistas, encontrando lógica la permanencia de condiciones precapitalistas o en transición al capitalismo, evitándose una deficiencia de la

oferta agrícola, de acuerdo con las necesidades de la industria.

Simultáneamente, la Ley 100 de 1944 se ocupa también de establecer un régimen de expropiación de las tierras incultas o insuficientemente explotadas, con el fin de adjudicarlas en parcelas, reaparece así la política redistributiva, pero en condiciones que hacen su realización altamente improbable, como lo prueba la casi inexistencia de actividades específicas de parcelación. Como la expropiación afecta las tierras incultas o insuficientemente explotadas, respecto de las cuales también obra la extinción del dominio, el gobierno puede optar por uno de los dos mecanismos: La reversión de las tierras al estado con el carácter de baldíos (extinción del dominio) o la expropiación pagando al propietario el valor correspondiente. Obviamente frente a la reversión, la expropiación resulta una medida incomprensible, pues simplemente favorecería al propietario con el pago, que no obtendría bajo el régimen de extinción del dominio. Además la calificación de las tierras como incultas debía ser hecha por el estado y el respectivo propietario. En consecuencia el plan de parcelaciones suponía que el fundo estuviera en tales condiciones de in explotación que la mejor opción para el propietario fuera la venta forzada al estado, para evitar así la extinción del dominio que no implica erogación alguna.

En síntesis, este aspecto redistributivo constituía apenas una manifestación de intereses determinados, dentro de las clases dominantes, a favor de la línea farmer de desarrollo agropecuario, pero sin concreción posible.

En 1950 el informe del estudio sobre Colombia, de la misión del Banco Mundial presidida por L. Currie recomendó un impuesto a la tierra que no fuese cultivada, para dinamizar el mercado de tierras y romper las barreras a la entrada del capitalismo agrario, al año siguiente (1951) el comité evaluador de la propuesta, consideró poco práctico la recomendación de hacer tributar al latifundio improductivo, tanto por el clima político, como por problemas técnicos de catastro. Al comenzar los años sesenta y para desactivar en el campo la violencia rural. De carácter partidista, que campeara en la década anterior, se promulgo la Ley 135 o Ley de reforma agraria.

2.1.3 Ley 135 de 1961

Por la presencia de factores de presión social internos e internacionales en favor de políticas benefactoras para evitar el desbordamiento social y mediante acuerdos del frente nacional, entre los dos partidos históricos, se expide la Ley 135 de 1961, se crea el Instituto Colombiano de la reforma agraria INCORA como organismo ejecutor de la política de reforma agraria, el cual fue percibido por los terratenientes como una amenaza para quienes obstaculizaran la entrada del capital al agro o la inserción del campo en el capitalismo.

Es así como aflora en la escena política, la línea famer o redistributiva, su punto central reside en un ataque al tipo de desarrollo centrado alrededor de la gran propiedad rural, sosteniéndose ahora la conveniencia de corregir los defectos de

la estructura tenencial, para ampliar la capa de propietarios medios y las unidades familiares. Pero si bien es cierto que se trataba de fragmentar un poco la gran propiedad, no se trataba de una preocupación exclusiva por la fragmentación de la gran propiedad, sino una estrategia de desarrollo que consultaba los aspectos de conflictividad social presentes en la estructura agraria.

Ese propósito principal de la reforma era visible en las distintas materias de las que se ocupaba el estatuto. En cuanto al régimen de baldíos, se pretendía evitar la conformación de grandes concentraciones de propiedad privada en las tierras nuevas, mediante mecanismos que fijaban límites a las extensiones, prohibían hacer varias adjudicaciones a una sola persona natural o jurídica e impedían el acaparamiento mediante los parientes cercanos y las sociedades. En síntesis se buscaba reservar para pequeños cultivadores, preferentemente en forma de unidades agrícolas familiares, las zonas de baldíos más fácilmente accesibles y de mejores condiciones e impedir los latifundios, limitando moderadamente las superficies adjudicables.

Se buscó a través de la Ley presionar a los grandes propietarios del agro a modernizar las explotaciones en su poder y estimular un uso más adecuado de sus suelos, so pena de extinción del dominio. Esto explica la existencia de la figura, por la promulgación de procedimientos de extinción del dominio altamente complejos y demorados, con la exigencia de muchos trámites y grandes procesos.

No obstante aprobada la reforma agraria, sus normas reflejan una política contraria a la realidad tendencial de la economía colombiana, que favorecía la articulación de los propietarios terratenientes y los agentes de producción capitalista, sustituyéndola por otra que buscaba liquidar el gran latifundio para constituir formas medianas de propiedad, tipo farmer. Pero en los efectos va a apreciarse lo contrario, de acuerdo con estudios hechos los coeficientes de concentración entre 1960 y 1970 (ambos próximos a la unidad) variaron solo 0.024, es decir el efecto reformador se revelaba como casi nulo (TAMAYO, 1971).

Según Víctor Moncayo (1986), en nueve departamentos los propietarios de explotaciones superiores a 200 has. pasaron de representar el 1.7% al 2.23%, del total de propietarios, entre 1962 y 1967, pero en cuanto al control, aumentaron de 63.4% a 87.4% de la superficie territorial. El que se haya agudizado la concentración territorial y se haya impulsado la gran empresa capitalista agrícola se debe a la misma Ley, cuyo contenido, en lugar de jugar su papel distributivo, entra a desempeñar una función contraria a la manifiesta o aparente, por una razón que se encuentran en la organización del bloque de las clases terratenientes en el poder, en el cual prima la tendencia junker, apoyada en las mismas instituciones.

Respecto a los baldíos, la preocupación de evitar la constitución de nuevos latifundios y el acaparamiento, tropezó con la existencia de controles

administrativos para impedir la adjudicación en exceso a las mismas personas, como también la adquisición de baldíos ya adjudicados por una misma persona. Gracias a esas deficiencias, en los llanos orientales y el Caquetá se erigieron grandes propiedades mediante el sistema de adjudicación de baldíos.

Ya a la altura de 1969 la extinción del dominio era totalmente inocua, pues si bien comprendía casi 3 millones de hectáreas (175 extinciones), se trataba en su mayoría de tierras absolutamente inutilizables u ocupadas desde tiempo atrás por colonos.

La Ley 135 de 1961 había prorrogado automáticamente todos los contratos celebrados por los propietarios rurales con pequeños arrendatarios, aparceros y similares, por él termino de cinco años a partir de la vigencia, para contener su lanzamiento y luego beneficiarlos con adjudicación de unidades agrícolas familiares. Pero las dificultades anotadas se impidió desarrollar ese programa de adquisición y parcelación y además se acercaba la fecha de vencimiento de la prórroga en el año de 1967. A través del Decreto 755, se ordenó un registro de todos los campesinos usuarios de servicios estatales para el campo, permitiendo su organización a través de campañas masivas de información y promoción.

No obstante, en respuesta algunos propietarios que se percataron de la inminencia de los cambios jurídicos, expulsan a los tenedores precarios. Ante esta circunstancia que provocaba conflictos y tensiones en el campo y podía

anular la reforma proyectada, el presidente utiliza las facultades del estado de sitio y mediante decreto 2969 de 1966 prorroga definitivamente los contratos de los pequeños tenedores precarios, hace más rígidas las causales para su terminación y renueva la protección a estos en los juicios de lanzamiento.

Vino enseguida la Ley 1a de 1968 que despejó el paso a la aplicación de la Reforma Agraria, enfatizando en la afectación de los predios inadecuadamente explotados y en la entrega de la tierra a aparceros que la trabajaban y facilitó varios trámites. Esta Ley fue un complemento indispensable de la Ley 135 de 1961 y como ella tenía un enfoque de indemnización y avalúo no comercial, que diferenciaba claramente las operaciones de Reforma Agraria de las de simple mercado de tierras, logró provocar la baja del precio y de la renta de la tierra.

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

La comparación de los censos agropecuarios de 1960 y 1970, en cuanto al régimen de tenencia de la tierra, llevo a concluir inicialmente que había una

tendencia hacia la concentración de la titularidad predial. Las cifras mostraban una reducción sensible de las unidades inferiores a 10 has, una cierta estabilidad de aquellas ubicadas en el rango de 10 a 20 has y un incremento absoluto y porcentual de las unidades medias (20 a 50 has) y grandes mas de 50 has., Sin embargo la consolidación de empresa capitalista es débil. (Moncayo 1986).

Las estadísticas sobre la producción agropecuaria contribuyen al entendimiento de la cuestión y nos acerca más a la realidad de la actividad capitalista en el campo. El volumen de la producción agrícola de 19 productos incluyendo el café creció con respecto al cuatrenio 1955-1959 en 16.6% y en 19.4% en los periodos 1960—1964 y 1965-1969, respectivamente. La producción pecuaria se elevó para los mismos lapsos en 23.1% y 11.6% en el decenio de 1960, pero seguramente por una intensidad mayor en la producción. Las exportaciones de productos diferentes al café pasaron de un crecimiento de 2.6% anual en los años sesenta a 8.7% en los setenta, pero también las importaciones cambiaron su ritmo de 1.2% a 5.9%. Igualmente registran aumento los índices sobre el uso de fertilizantes, la provisión de crédito y el gasto público destinado al sector agropecuario.(Moncayo 1986).

Todo indica en consecuencia que si bien ha existido un desarrollo capitalista agropecuario, este no coincide con la magnitud del proceso de concentración de la tenencia, insinuándose un cambio en la preocupación por lograr una suficiente producción alimentaría, sino por constituir al sector en un generador de divisas, así

tenga que acudirse en otros renglones a la importación.

Pero a partir de la primera mitad de la década del setenta se produjo un cambio profundo en las políticas estatales hacia el campo Colombiano, a raíz del pacto entre los partidos tradicionales, gremios, propietarios que se celebró en Chicoral, para dejar de lado el incipiente y prometedor proceso de Reforma Agraria abortado a partir del Gobierno de Misael Pastrana, mediante la Ley 4 de 1973.

2.1.4 Ley 4 de 1973

Esta Ley estableció una serie de factores para la calificación de los predios con objeto de la expropiación o adquisición en forma tan compleja, que además de hacer dispendiosa su recopilación, determinaba a casi todos los predios como adecuadamente explotados. Esta norma en la práctica diluyó las posibilidades de Reforma Agraria en Colombia. Al mismo tiempo esta Ley redujo a tres años el término de la extinción del dominio, la cual fue obstaculizada por algunas disposiciones reglamentarias. La Ley 5 del mismo año definió las líneas de crédito para los empresarios y grandes propietarios y reorientó la financiación al campesino a través del crédito hacia la asistencia técnica.

Se dice que la Ley 4 de 1973 fue una contrareforma, por cuanto en lugar de resolver el acceso del campesinado parcelario a la tierra, se buscó que los propietarios iniciasen una vez más, su tránsito o transformación paulatina a

empresarios capitalistas. Los problemas de escasez relativa de mano de obra, agudizados por despidos masivos de arrendatarios y aparceros en trance de ocupantes precarios de la tierra (según la Ley de 1968, en la cual se legislo sobre el acceso a la tierra por parte de quienes tenían tenencia precaria) intentaron ser resueltos por la Ley 6 de 1975.

2.1.5 Ley 6a de 1975

Legalizó nuevamente la aparcería como un sistema de contratación en el campo, asimilándola a la sociedad de hecho. A pesar de la búsqueda de modernización de los esquemas de relación entre propietario y aparcerero, su esencia se mantiene en los términos en que el trabajador se sujeta a las labores del campo, sin una relación laboral garantizada. A pesar de sus intenciones esta Ley afortunadamente no logró en la mayoría del país reavivar la aparcería.

A partir de este año, se determina un sistema de acciones estatales en el campo Colombiano, que apunta a atenuar los efectos del atraso del sector, sin afectar el sistema de propiedad del suelo. Se crearon programas de alimentación nacional PAN y el programa de desarrollo rural integrado DRI. La asistencia en términos de desarrollo del sector campesino se ubica en aquellos sectores no impactados por la diferenciación o descomposición campesina y con potencialidades de acumulación e inmersión en los mercados. Hacia ellos se despliega las acciones de crédito, investigación, difusión y transferencia de tecnología, construcción de

vías de penetración, enfatizando la asistencia a los productores campesinos con posibilidades reales de sumergirse en el mercado de productos, de materias primas y de mano de obra.

Las presiones de luchas campesinas se trataron de disolver y desde 1973 decayó la actividad del INCORA en la afectación de predios a terratenientes, atendiéndose beneficiarios anteriores y respondiendo a conflictos ocasionales y a titular tierras adquiridas en años anteriores.

Las tomas por la tierra se disminuyeron radicalmente, dada las medidas represivas que se adelantaban, tales como el aumento de penas por el delito de invasión, la militarización del campo, en tanto la lucha guerrillera se multiplicó.

Fue en la zona de colonización donde más proliferaron otras alternativas a la Reforma Agraria: la lucha guerrillera y el narcocultivo.

Desde 1981, la lucha campesina se reanimó, con paros cívicos y otros instrumentos de presión por la tierra. La adquisición de tierras por el INCORA que había llegado a su punto más bajo de 4.400 hectáreas adquiridas en 1981, se pasa a 25.111 en 1985 y se llega hasta 54.704 en 1987, cifra no alcanzada desde 1971. La Ley 35 de 1982 enfatizó las acciones del INCORA en zonas de violencia a través del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR.

2.1.6 Ley 30 de 1988

En 1988 se expidió la Ley 30 antecedida de un nuevo auge de marchas campesinas y toma de tierra en 1987 así como el fortalecimiento de organizaciones gremiales campesinas. El fundamento de esta Ley insistió en cambiar el concepto de Reforma Agraria como mecanismo de distribución de la tierra inadecuadamente explotada, por el de comercialización de tierras. De hecho se sustituyó el concepto de necesidad de tierra por parte de sectores campesinos, por el de oferta de tierras por parte de propietarios, para iniciar procesos de compra, menguando el procedimiento de expropiación. Se reconoce que el equilibrio social del agro no es una responsabilidad exclusiva del mismo sector sino que necesita de la participación de toda la sociedad, igualmente se delimitan las áreas exclusivas para realizar la reforma agraria, se inicia un proceso de descentralización se promueven las organizaciones cooperativas. Cabe destacar que durante la vigencia de esta ley se presentó el período de mayor dinamismo de la reforma agraria.

Se prohibió la adquisición o expropiación de predios invadidos, ocupados de hecho o perturbados por la violencia. Tras la expedición de la Ley 30 las adquisiciones del INCORA crecieron hasta alcanzar 96.098 hectáreas durante 1992.

2.1.7 Ley 160 de 1994

El 5 de agosto de 1994 se promulgó una nueva Ley de Reforma Agraria basada en la menor intervención del estado. De ella además de la creación de las zonas de Reserva campesina en las zonas de colonización y de su vocación ambientalista, que busca preservar las zonas de reserva forestal, vale destacar como en primer lugar busca desarrollar el propósito constitucional del acceso a la tierra para los campesinos y trabajadores del campo. En segundo lugar el papel que le asigna al mercado de tierras en el proceso, con lo cual busca reforzar la cultura de la negociación como vía para la solución de conflictos y configurar empresas básicas agropecuarias como unidad central de la Reforma. Introdujo como componente la entrega directa de subsidios en dinero para la adquisición de parcelas en el mercado, en lugar de entregarlo directamente por la vía del crédito al parcelero.

El subsidio establecido por parte del estado equivalente al 70% del valor de la UAF, requiriéndose del sector financiero del 30% del crédito complementario al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y demás créditos requeridos para el desarrollo del proyecto; siendo la función del Estado el asesoramiento en este proceso y velar porque se cumpla bajo las normas establecidas.

Se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, como mecanismo obligatorio de planificación, coordinación, ejecución y evaluación de

las actividades que contribuyen a la redistribución de la tierra y al desarrollo de la economía campesina, el cual es dirigido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Además para concretar la Reforma Agraria en los ámbitos regionales, se establecen instancias de concertación Departamentales (Comités Departamentales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria) y Municipales (Consejos Municipales de Desarrollo Rural).

La Ley estableció un tiempo limitado para el desarrollo de la Reforma Agraria, para lo cual se realizaron simulaciones, estableciéndose su duración de 16 años, sin embargo lo presupuestado para este plan, se vio afectado desde el primer año por el bajo presupuesto asignado al INCORA y a las demás instituciones que tienen que ver con la reforma agraria.

Se tiene entonces que el marco político no ha sido favorable para lograr un desarrollo en el campo Colombiano, por tanto el no alcanzar este desarrollo genera, pobreza, conflictos, violencia, exclusiones en el proceso de toma de decisiones, desigualdad, clientelismo, desconfianza sobre la capacidad del estado para gobernar los procesos económicos y políticos y un tímido desarrollo de la sociedad civil, siendo necesario replantear los elementos políticos relacionados con lo atinente al desarrollo rural, con un desarrollo de la democracia en donde se incorpore a los campesinos con plenos derechos como los demás actores sociales, buscando edificar en el tiempo los mecanismos para procesar

ordenadamente y dentro de la legitimidad social y política, las pautas de una democracia participativa.

2.2 LA REFORMA AGRARIA Y SUS RESULTADOS

Las actividades adelantadas en desarrollo de los diferentes marcos normativos han permitido actuar sobre un total de 46.3 millones de hectáreas de las cuales 1.8 millones corresponden al programa de adquisición de tierras, 14.7 millones a la titulación de baldíos y cerca de 30.0 millones de hectáreas para la constitución y ampliación de resguardos indígenas. Estos resultados son muy bajos frente a las expectativas y demandas que se tienen por este programa, a una estructura de la tenencia de la tierra con gran cantidad de latifundios improductivos, condiciones de pobreza y marginalidad de buena parte de la población rural que requiere que su implementación sea más agresiva.

Precisar el número de familias campesinas que demanda tierras con vocación agropecuaria es difícil por cuanto este es un fenómeno dinámico, asociado a las oportunidades de empleo del sector rural y a los procesos migratorios. Según estudios de planeación del INCORA, (1999) la demanda por tierras rurales de 495.600 familias busca acceso a la propiedad de cerca de 8.9 millones de hectáreas. De estos 3.6 millones de hectáreas deberán ser reformadas mediante redistribución de las mismas, los 5.3 millones de hectáreas restantes deberán

incorporarse efectivamente a la actividad económica a través de la formalización de la propiedad, al ser consideradas estas tierras de la nación.

A continuación se relaciona los resultados de los programas, dividiéndolos en cuatro fases:

En la primera fase: (1962 – 1972) Frente Nacional la Reforma Agraria, su desarrollo está influido a las condiciones favorables tanto internas como externas de la época; se obtienen recursos de crédito externo, el INCORA tiene funciones relacionadas con la adquisición y dotación de tierras, prestación de servicios complementarios como el crédito de producción, asistencia técnica, adecuación de tierras, construcción de escuelas, vías, etc., sin que esto signifique como se anotó anteriormente que la fragmentación de los grandes latifundios se hubiese conseguido.

En este periodo ingresaron al Fondo Nacional Agrario 715.563 hectáreas, que representan un ingreso promedio anual de 65.051 hectáreas.

En la segunda fase: (1973 – 1987) “Acuerdo de Chicoral”, como resultado de la Ley 4 y 5 de 1973, se da el sesgo anti-Reforma Agraria, que se complementa con la expedición de la Ley 6a. De 1975 sobre aparcería, al establecer los requisitos de los Contratos de esta forma precaria de tenencia.

A partir de 1983 entró en vigencia la ley de amnistía, ley 35 de 1982, que contó con el apoyo de los partidos políticos y la aprobación de las clases dirigentes; además con el decreto reglamentario 3287 de 1.982, 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. facultó al INCORA para dotar de tierras a esta población. La adquisición de tierras se hizo más eficiente, debido al cambio en el procedimiento, el cual se señaló por la vía del decreto ley 222 de 1983, " Estatuto de Contratación Administrativa" que permitía la negociación INCORA - propietarios con precios inferiores al avalúo comercial fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzy (IGAC) para los inmuebles, pero el pago a los propietarios se efectuaba en menor plazo.

Durante el período 1973 - 1987 apenas ingresaron al Fondo Nacional Agrario 261.271 has, de las cuales 139.412 has sé adquirieron en los últimos 5 años (99.808 hectáreas por el Plan Nacional de rehabilitación, PNR), cuando entró en vigencia la ley 35 de 1.982; lo que representa 17.418 has en promedio anual.

Tercera Fase (1998-1994), las modificaciones del estatuto agrario introducidas con la ley 30 de 1988, buscaron eliminar la calificación de tierras en cuanto a su explotación, asignar recursos financieros específicos al programa, especializar el proceso a través de responsabilizar a los organismos según sus funciones en la ejecución de acciones complementarias y propiciar una mayor participación de las

organizaciones campesinas en el proceso. Estos ajustes no fueron suficientes para dar a la Reforma Agraria el impulso que ella requería en la solución de los conflictos agrarios por la tierra.

No obstante, este es el periodo de mayor dinamismo en el programa de adquisición de tierras, en 7 años ingresaron 575.756 hectáreas, que representan un promedio anual de 82.251 hectáreas.

En la nueva fase de la Reforma Agraria (1994- 1997), No obstante, haber avanzado en el proceso de especialización en la ejecución de acciones de Reforma Agraria, no se establecieron los mecanismos necesarios para que operara la coordinación institucional fundamental para alcanzar los objetivos y metas propuestas en Reforma Agraria, pasado cinco años de implantación de la Ley, queda claro que el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural no ha funcionado, esto debido a que cada institución establece sus propias políticas, prioridades, cobertura y procedimientos, sin que haya funcionado su organismo coordinador, el "Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural", generando frustraciones en las comunidades rurales que esperan del Estado una solución integral y oportuna a los graves problemas de marginalidad social y económica.

En este periodo se ha logrado actuar sobre 6.2 millones de hectáreas, en beneficio de 85.759 familias de campesinos, indígenas, colonos y comunidades negras.

La ejecución del programa de asignación de subsidios para la compra de tierras en el período, esta referido a la negociación de 214.905 hectáreas, en beneficio de 13.939 familias, cobertura poblacional que se incrementa con la adjudicación de 3.794 UAF, provenientes de las adquisiciones de tierras de la legislación anterior. Los resultados obtenidos en este periodo estuvieron condicionados de una parte, a los recursos presupuestales asignados y de otra, a las limitaciones para la consecución del crédito complementario a la compra de tierras, a través del sector financiero (Caja Agraria).

Este comportamiento se fundamenta en el incremento de la de cartera morosa que asciende actualmente a aproximadamente \$9.141.6 millones frente a una cartera vigente de \$29.372.9 millones, situación que hace dudar al sector financiero sobre el otorgamiento de nuevos créditos a pequeños propietarios beneficiarios del subsidio, y que en buena parte obedece a las condiciones de depresión y crisis del sector agropecuario, así como al cumplimiento de las normas del sistema financiero, que les obliga a evaluar minuciosamente la colocación de los recursos y recuperación de los mismos.

Como conclusión del marco legal e institucional expuesto se tiene que la reforma agraria ha tenido diferentes enfoques soportados en la expedición de varias leyes agrarias, las cuales intentaron interpretar los momentos políticos y socioeconómicos por los que el país ha atravesado. Es de anotar que estos han

estado condicionados por las cambiantes prioridades establecidas por los gobiernos, la preponderancia de intereses por diferentes grupos de la sociedad, lo cual unido a rigidez del marco normativo y las restricciones de recursos, entre otros ha generado unos débiles resultados lo cual no ha resuelto la problemática que se ha intentado resolver.

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

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

La estructura impositiva existente en Colombia es una de las variables que incide en el valor de la tierra, pues independientemente del adecuado uso que se le dé a la tierra, algunos predios se mantienen como reserva de valor. Por tratarse de un

activo líquido, a la hora de vender, esperan el mejor momento para enajenarla, logrando con ello ganancias especulativas al efectuar la transacción.

Es así, como tomando el impacto de la aplicación de las Leyes de reforma agraria y sus resultados, se plantea la urgente necesidad de formular políticas, que conduzcan a una mayor operatividad y funcionalidad en la asignación de activos y distribución del ingreso.

3. DIAGNOSTICO DEL SECTOR RURAL EN COLOMBIA

Comenzando el tercer milenio, Colombia soporta una de las crisis más agudas, la cual toca raíces profundas de su cultura nacional y de la estructura misma del estado. Con una economía con bajos niveles de crecimiento, agravado con problemas de violencia, (El conflicto contrainsurgente, adicionado con grupos paramilitares) teniendo encima los enormes desafíos provenientes de la agenda de los años noventa (derechos humanos, pobreza, medio ambiente, desplazamientos de la población entre otros).

La superposición de desafíos del pasado y del presente ha agudizado al máximo la vulnerabilidad interna e internacional del país, colocando a Colombia como un caso singular en la América Latina, con problemas comunes como el de la deuda externa que asfixia la economía del país, la mala utilización de los recursos disponibles, desorganización política administrativa del estado, distribución inequitativa de los factores de producción que condicionan el panorama de la pobreza, pero a su vez con problemas distintos que marcan la diferencia con el resto de países.

3.1 EVOLUCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

La evolución del sector agropecuario ha estado influida por los modelos de desarrollo. De 1950 a 1967 la estrategia de desarrollo predominante estaba basada en la industrialización a través de la sustitución de importaciones y la política agropecuaria se fundamentaba en el autoabastecimiento, limitando las importaciones a llenar los déficits de producción y las exportaciones a los excedentes del mercado interno.

De 1967 a 1980 el cambio en la política económica se dio en el frente cambiario con una devaluación permanente con énfasis en la promoción de exportaciones. En este periodo se presentó un rápido crecimiento de la demanda y de la actividad económica, la primera parte coincidió con una fuerte expansión del mercado mundial (1967-1974) y los cambios de la política económica produjeron cambios notables. De 1975 a 1981 los cambios introducidos en el manejo económico tuvieron como fin afrontar la bonanza cafetera.

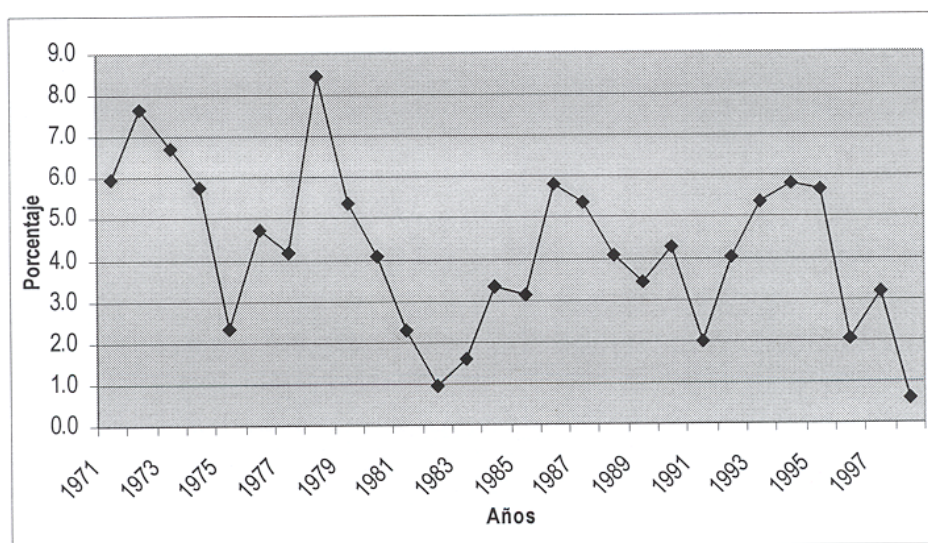
De 1981 a 1988 se presentó una revaluación de la tasa de cambio, la cual estuvo acompañada de una mayor liberación de las importaciones, este periodo se caracteriza por una desaceleración en el ritmo de crecimiento del sector agrícola (3%). El hecho más destacable es el fuerte deterioro de los precios en relación con los restos de la economía (misión de estudios del sector agropecuario, 1992).

De 1988-90 se reactivó el sector vía precios incrementando precios de sustentación, compra de cosechas por parte del Instituto Colombiano de mercadeo agropecuario IDEMA, reducción de costos de producción agropecuaria, a través de menores aranceles los insumos utilizados por el sector, además las importaciones de productos agropecuarios se ajustaron a las condiciones internas de abastecimiento de tal forma que no afectara la producción interna (Perfetty, Juan José 1994).

3.2 NIVELES DE CRECIMIENTO Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN COLOMBIA

Los niveles de crecimiento de Colombia se han visto afectados, desde 1989, en parte como consecuencia de la aceleración del ritmo de inflación, del aniquilamiento del pacto internacional del café, pérdida de dinamismo en la inversión, lo cual sirvió como justificación para las medidas de ajuste propuestas por los gobiernos a partir de 1990. A pesar de los intentos por desregular los mercados de bienes, trabajo y capitales, y articular la economía a los flujos internacionales iniciados en la segunda década de los ochenta, fue en los primeros cuatro años de los noventa cuando se dio mayor impulso a las reformas. Se introdujeron reformas a la estructura del estado, acelerándose el proceso de descentralización administrativa y financiera del estado Colombiano, además se dio paso a la privatización de servicios públicos, servicios de salud. En materia arancelaria se desmontaron los regímenes de protección sobre las exportaciones,

**Gráfica 2: Tasa de Crecimiento del PIB real en Colombia
1971 – 1998**



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

se liberalizaron las importaciones; en el plano cambiario, se liberó parcialmente el manejo de transacciones en divisas y por norma constitucional se le dio autonomía al Banco de la República en el manejo de la política monetaria y cambiaria, así como cambios en la política fiscal y en las reglas de endeudamiento público.

Como consecuencia, las importaciones crecieron de manera indiscriminada, en tanto las exportaciones bajaron por efecto de la revaluación del peso, las tasas de interés crecieron desmesuradamente desacelerándose la demanda agregada e incrementándose los niveles de desempleo, disminuyéndose el ahorro y la

inversión en obras de infraestructura, así como la inversión social, especialmente en educación y salud.

Un hecho que hay que resaltar es que en Colombia, la brecha entre el campo y la ciudad se hizo más evidente incrementándose los niveles de pobreza, pues la redistribución del ingreso, durante el periodo de apertura entre 1991 – 1995 se incrementó, se concentró en el sector urbano, en detrimento de las zonas rurales, explicándose parte de este fenómeno en la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, en la caída de los cultivos semestrales y en la contracción de los empleos directos e indirectos.

Se tiene entonces que las medidas de ajuste macroeconómico aplicadas a comienzos de la década del 90 han afectado de manera especial al sector agropecuario, sumado con una incertidumbre política y social, lo cual ha dado como resultado un panorama económico y social en crisis.

En cuanto a los cambios en la estructura productiva, los cultivos transitorios comercializables que gozaron de protección, cayeron en grave crisis, por acción de las medidas de liberación comercial, generando desempleo y migración de la fuerza laboral, en tanto la actividad pecuaria aumentaron su área, como también los cultivos permanentes, los cultivos ilícitos se expandieron en zonas dentro y fuera de la frontera agrícola.

Durante la última década, el sector agropecuario muestra una tendencia paulatina hacia el estancamiento. De una tasa promedio de crecimiento del 4.2% en el periodo de 1986 – 1989, en la presente década tan sólo ha crecido al 2%, con tasas negativas de – 1.2% y –0.4 en 1996 y 1997 respectivamente.

Las actividades productivas más representativas del sector son la agrícolas y la pecuaria, en el periodo de 1970 – 1997 el peso de la agricultura en promedio es del 64%.

Desde la década de los ochenta, el crecimiento del valor de la producción agropecuaria se ha ido desacelerando de manera considerable, pasando de tasas del 4.6%, observadas en el último quinquenio de los ochenta al 2.5% en el periodo 1990 – 1994 y 1.48 en 1993 – 1997, registrando tasas negativas o menores del 1% en los años comprendidos entre 1996 – 1998 (Perry 1999).

Cuadro 1. Composición del valor de la producción agropecuaria 1970 –1997

CULTIVOS	1970	1980	1990	1997
TOTAL AGRICULTURA	64.9	67.4	65.1	60.2
- CULTIVOS TRANSITORIOS	27.7	25.1	24.0	17.5
Cereales	10.1	10.9	11.1	7.4
Oleaginosas	6.7	5.9	5.2	2.6
Otros	11.0	8.2	7.7	7.5
- CULTIVOS PERMANENTES (Sin café)	23.1	28.5	29.0	34.3
Exportables	8.5	12.5	15.8	19.6
Otros	14.6	16.0	13.1	14.7
- CAFÉ	14.1	13.8	12.1	8.4
TOTAL PECUARIO	35.1	32.9	35.0	39.8

Bovinos	29.5	22.8	23.7	24.5
Porcinos	2.6	2.3	1.7	2.0
Aves	2.9	7.8	9.6	13.3
AGROPECUARIO SIN CAFÉ	85.9	86.2	87.9	91.6
TOTAL AGROPECUARIO	100.0	100.0	100.0	100.0

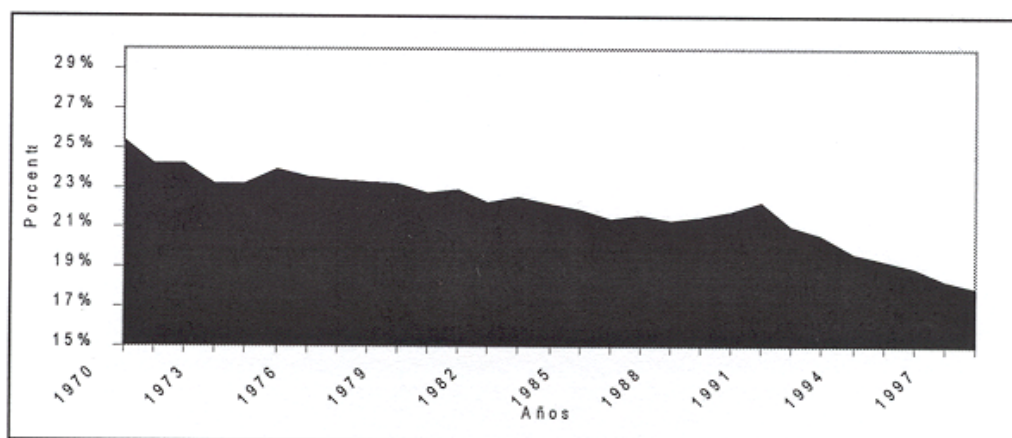
Fuente: Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, Cálculos del CEGA, Citado por Balcazar y otros 1998.

Por su parte, la participación del sector en el PIB nacional presenta tendencia a la baja, pasando de 25% en 1970 a 18% en 1998. La caída mas fuerte es en la década de los noventa y según estiman muchos analistas esto se debe a la aplicación drástica de las medidas de apertura. El área dedicada a la agricultura presenta un decrecimiento continuo, entre 1991 y 1998, el área dedicada a los cultivos transitorios (arroz, sorgo, cebada, trigo, oleaginosas de ciclo corto) disminuyo en mas de 875 has, obedecido principalmente por las medidas drásticas de apertura económica, que permitieron una avalancha de productos agrícolas importados frescos y procesados a precios por debajo de los productos nacionales.

Por otra parte, el área de los cultivos permanentes, sin incluir café (caña de azúcar, caña panelera, palma africana y frutales, principalmente), aumento en 293mil has (ver cuadro). Aunque el área de los cultivos permanentes no compenso la disminución de cultivos transitorios, la dinámica de los primeros en el mediano y

Gráfico 3

Participación del sector agropecuario en el PIB



Fuente: DANE. Cuentas Nacionales. DNP – Umacro – Dmpm-
 Los datos de 1994, 1995, 1996 y 1997 son preliminares y el de 1998 es proyectado.

largo plazo permitió la generación de empleo (Balcazar y otros, 1998). Sin embargo a corto plazo no se observan estos efectos positivos, debido a que la caída en los cultivos transitorios y el aumento de los permanentes no se dieron en forma simétrica, en las diferentes regiones del país, estando afectadas algunas regiones como la Costa Atlántica.

Cuadro 2. Superficie cosechada por grupos de cultivos 1970 - 1997

CULTIVOS	1970	1980	1990	1997
TRANSITORIOS	1.653,9	2.037,4	2.495,5	1.620,8
Cereales	1.068,8	1.336,5	1.742,0	1.099,2
Oleaginosas	431,9	434,3	497,1	254,4
Otros	153,2	266,6	256,4	267,1
PERMANENTES (Sin Café)	840,3	1.044,7	1.154,9	1.448,1
Exportables	167,8	230,5	377,0	486,1
Otros	672,5	985,3	1.021,3	945,7
AGRICULTURA SIN CAFÉ	2.494,2	3.082,1	3.650,4	3.052,5
CAFÉ	1.055,3	985,3	1.021,3	869,2
TOTAL AGRICULTURA	3.549,5	4.067,4	4.671,7	3.921,7

Fuente: Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, Cálculos del CEGA, Citado por Balcazar y otros 1998.

Respecto a los volúmenes de producción agrícola registraron una tasa de crecimiento promedio anual de 2.6% entre 1970 y 1997, dado que con la caída del área cultivada 1.16% en la producción total sin café, el aumento de los cultivos permanentes 3.43% anual, compenso la caída de los transitorios (-1.39% anual).

La crisis del sector agropecuario a la cual se ha hecho referencia se debe entre otros a la baja inversión en el sector, especialmente en infraestructura. Aunque en algunos sectores se observa un repunte en conjunto hay crisis del sector debido a la caída de los cultivos transitorios y del café (Perry, 1999).

En la estructura productiva agropecuaria del país es importante tener en cuenta el papel que han jugado los cultivos ilícitos (coca, amapola y marihuana), tanto en la sustitución de áreas sembradas tradicionalmente, como en la ampliación de la

frontera agrícola. Aproximadamente el 90% de estos cultivos se encuentran en zonas de colonización.

La producción pecuaria, por su parte, representó el 40% del valor de la producción agropecuaria del país, con una tasa de crecimiento estable del 3.5% anual en las tres décadas. En especial el crecimiento de la ganadería de carne se debe a la sustitución de cultivos agrícolas por ganaderías extensivas, fenómeno bastante notorio en la Costa Atlántica.

En la década de los noventa se ha reconcentrado la propiedad de la tierra por expansión del paramilitarismo y narcotráfico, destinada principalmente a la ganadería extensiva.

Las actividades pesqueras y acuícolas han ido aumentando su participación en la década del noventa, aunque sigue siendo bajo y su potencial no se ha desarrollado.

Referente al subsector forestal, Colombia cuenta con un potencial forestal alto, el cual tampoco se ha desarrollado. Además como el diseño de la política forestal y agropecuaria esta separado en dos ministerios lo cual ha dificultado integrar las políticas de manejo de recursos naturales en general y forestales en particular.

La balanza comercial sectorial presenta deterioro durante la década de los noventa. La balanza, (sin café) pasó en el año 1991 de cerca de US\$1032 millones a menos de US\$200 millones en 1997, siendo incluso negativa en 1996 - US\$72.5 (Perry1999).

Con relación a la desgravación arancelaria, entre 1990 y 1992 se establecieron cinco niveles arancelarios para el sector agropecuario, con lo cual el arancel promedio descendió de 31.5% en 1991 a 15% en 1992. Dichos niveles fueron: 0% y 5% para materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en el país, 10% y 15% para bienes intermedios y 15% y 20% para bienes de consumo final.

3.3 EMPLEO EN EL SECTOR RURAL.

El desempleo se ha incrementado durante la década de los noventa es así como en el periodo 90 – 98 paso del 4.2% al 6.5% según las encuestas nacionales del DANE, influido por la caída de la Caficultura así como la disminución de los cultivos transitorios. El crecimiento de importaciones de alimentos, el alto número de personas desplazadas por la violencia, entre otros, ha afectado a pequeños y medianos productores y trabajadores rurales.

La MISION RURAL (1998) ^{1/}. En su estudio cuantifica la pobreza en el sector rural en un total de 8.1 millones de habitantes (que representa el 68.9% de dicha población se encuentran por debajo de la línea de pobreza de los cuales 4.4 millones se ubican en la indigencia.

3.4 TENENCIA DE LA TIERRA.

Respecto a la evolución de la distribución de la propiedad rural en 1996 el 66% del total de los propietarios poseían el 3% del área en predios menores de 5

^{1/} La misión rural, realizada en 1997 y 1998 “ Fue un ejercicio de prospectiva para el campo Colombiano, liderado por el Instituto de Cooperación para la agricultura IICA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, la Red de solidaridad social, Colciencias, Fonade, el Corpes de Orinoquia, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, el Banco Mundial, La agencia Internacional de Desarrollo AID del Gobierno de los Estados Unidos, La Agencia de Cooperación Alemana GTZ, el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Organización Mundial para la Alimentación FAO” (ECHEVERRY,1998).

hectáreas, mientras que en predios de más de 500 hectáreas se concentra el 60.5% del área, con apenas el 0.4% de los propietarios.

La reducción del área sembrada y la venta de tierra de los medianos productores a los grandes en gran magnitud muestran la concentración de la propiedad, (encuesta DANE 1996), incrementándose notablemente la dedicación de la gran propiedad a la ganadería extensiva, en las pocas áreas que había conquistado la agricultura moderna.

Cuadro 3. Concentración de la propiedad de la tierra. 1998 - 1995

Rangos de Tamaño	% de fincas 1998	% de fincas 1995	% del área 1988	% del área 1995	% en uso agrícola 1988	% en uso agrícola 1995
0 a 5 has	48,5	46.8	3.7	3.2	49.4	38.6
5 a 20 has	28.5	27.5	11.4	9.9	32.9	22.9
20 a 50 has	11.6	12.8	14.4	13.8	18.3	12.7
50 a 200 has	9.4	10.2	34.8	33.3	10.6	6.9
Mas de 200 has	2.0	2.8	35.7	39.9	7.5	2.5

Ministerio de Agricultura. Encuesta Penagro, 1988. DANE. Encuesta Nacional Agropecuaria, 1995.

Nota: Para 1995 en rango de tamaño hace referencia al “tamaño en el segmento de la parcela “ para pedazos de segmento de muestra no mayores a 1200 has.

La compra de tierras por narcotraficantes ha elevado la concentración de la propiedad de la tierra y el pago de precios por encima de los del mercado distorsiona el valor de las mismas y desestimula la inversión por parte de otros

agentes. Desde la década de los ochenta y durante los noventa, los narcotraficantes han comprado tierras en 409 municipios, los cuales representan el 42% del total de municipios del país. Muchas de estas tierras están consideradas entre las mejores para la producción. (Ver anexo 1).

No solo se ha fortalecido el latifundio y se ha concentrado la tierra en manos de narcotraficantes, sino que el minifundio sigue teniendo gran importancia en el país, con predios cuyas áreas son muy inferiores a las establecidas como unidad agrícola familiar ^{2/}. (Ver anexo 2).

3.5 ASPECTOS SOCIALES

El poder de la sociedad se encuentra fragmentado, con una amalgama de poderes privados disociados a los poderes grupales, impidiendo que la precariedad del estado permita opciones de solución, afectando la legitimidad del régimen político con crisis de carácter local.

La falta de legitimidad del estado se combina con el desempleo, las expectativas insatisfechas, el debilitamiento de los movimientos sociales, ocasionados en parte por los homicidios de líderes, produciéndose debilidad de los lazos de cohesión interna y la precaria infraestructura física.

^{2/} La UAF se entiende como “ una unidad de medida de una explotación que suministra recursos monetarios y no monetarios equivalentes al fondo de consumo de la familia rural y al fondo de reposición de la unidad productiva y que genere excedentes capitalizables.

Al cumplir la agricultura con la función histórica de aportar mano de obra para el desarrollo industrial y urbano, se ha generado un excedente de mano de obra en el área urbana, conformado en buena parte por la que proviene del campo, la cual no encuentra oportunidades de ubicación en el aparato productivo, acrecentando los altos índices de desempleo urbano, creándose la necesidad de retener mano de obra en el sector rural, pues en las actuales condiciones del desarrollo, el aporte de la mano de obra de la agricultura ya no es tan necesario para abaratar los salarios.

Un aspecto importante que vale la pena analizar, tiene que ver con las transferencias de recursos del estado (subsidios) a los sectores más pobres del sector rural. De acuerdo con los estudios de la MISION RURAL 1998 se dice “ Se registró una fuerte caída de los subsidios a campesinos entre 1988 y 1992 de \$166.000 millones a \$74.000 millones de pesos constantes de 1992. Aunque esta tendencia comenzó a revertirse en 1993, la crisis fiscal impidió hacerlo en 1997 y 1998. El principal subsidio en esta época ha sido la refinanciación de deudas, que en buena parte fue hecha por un fondo parafiscal que no es del estado sino de los productores: el fondo del café”

Los subsidios más progresivos, que beneficiaron a los sectores más pobres, fueron en su orden suministrados por la Caja Agraria y el INCORA. Sin embargo los créditos de Caja Agraria para pequeños productores se redujeron entre 1988 y

1992 de \$215.000 millones a \$55.000 millones de 1992. En esa forma el INCORA paso a proporcionar ya en 1992 la mitad del subsidio entregado a los sectores más pobres.

3.6 CRÉDITO E INVERSIÓN PÚBLICA.

La estructura de crédito agrícola no esta acorde con las características propias del sector y en especial con las condiciones de los beneficiarios de reforma agraria. Gran parte de los problemas en el desarrollo de este programa se dan por la falta de acceso al capital de manera oportuna y con condiciones de financiamiento referidas a tasas de interés y formas de pago que no permiten el desarrollo de las explotaciones agrícolas. Esto se demuestra por la siniestralidad que muestra la cartera y por el bajo acceso que tienen los campesinos al crédito.

La inversión publica, los subsidios, etc. al orientarse y administrarse desde diversos organismos, con grados de independencia muy elevados, unido a un sistema descentralizado para la administración de los instrumentos de la política de incentivos y sus programas también mediante esquemas institucionales desarticulados, no han logrado cumplir con el papel que cada uno debe desempeñar para alcanzar el desarrollo rural.

3.7 EL ESTADO.

El papel del estado se ha venido debilitando, debido al planteamiento de la disminución del estado que el actual modelo de desarrollo establece. A partir de 1990, cuando se impulsa la apertura y la eficiencia económica, que busca privatizar las actividades o servicios (bajo el principio de que el sector privado es más eficiente y competitivo), así como la tendencia a la descentralización y a la autonomía regional.

Entre 1990 y 1992, se adoptaron una serie de medidas de ajuste en la estructura estatal y de apertura y liberación económica, expresadas en la desprotección arancelaria, liberación del mercado financiero y cambiario, eliminación de subsidios, privatización de empresas industriales y del estado, reformas institucionales en el aparato gubernamental, entre otras.

Los resultados negativos de las medidas aperturistas para el sector, indujo a que en 1993, se colocaran precios de intervención para algunos productos, así como medidas para cerrar temporalmente la entrada de algunos bienes y mecanismos de salvaguardia con el fin de proteger el sector en circunstancias especiales.

En este marco de reformas, en diciembre de 1993 se promulga la ley 101, denominada Ley Agraria, en la cual se reconoce la importancia del sector y se establece la necesidad de consideraciones especiales en su tratamiento.

En el nuevo plan de desarrollo “Cambio para construir la paz “ (1999-2002), hay un gran programa que se orienta hacia la profundización de la descentralización y a la modernización del estado. En él capítulo de programas para el sector agropecuario plantea el objetivo de buscar un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible en el campo. En esta medida establece que la política sectorial se basará en el impulso a la iniciativa privada y en alianzas estratégicas entre productores, comercializadores, agroindustrias y organismos de apoyo públicos y privados. El plan dispone que esto se hará mediante la aplicación de instrumentos como el incentivo a la capitalización rural (ICR), el certificado de incentivo forestal (CIF), los incentivos crediticios, los acuerdos sectoriales de competitividad, los compromisos internacionales, la investigación de mercados, y los programas de apoyo al desarrollo de ciencia y tecnología, reforma agraria y comercialización entre otros.

La necesidad de asegurar la coherencia de la política de incentivos para el sistema productivo se ve dificultada por el hecho de que el manejo de la misma se encuentra disperso dentro del mismo sector público agropecuario.

Lo expuesto en este capítulo conlleva a demostrar, que en Colombia la brecha entre el campo y la ciudad es evidente, que los niveles de pobreza se han incrementado, pues la redistribución del ingreso, durante el periodo de apertura entre 1991 – 1995 se concentró en el sector urbano, en detrimento de las zonas

rurales. Parte de este fenómeno se explica por la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, por las políticas macroeconómicas contradictorias al enfoque de desarrollo requerido, lo cual ha generado, disminución de la inversión social en el sector, incremento de las importaciones de alimentos y contracción de los empleos directos e indirectos.

Lo anterior no significa que la crisis del sector rural solamente obedece a aspectos económicos sino también está implicado el contexto político e institucional, en donde la precariedad del estado está influida por la debilidad en la formación de un estado nacional, con instituciones de nobles propósitos pero con debilidades para su ejecución, lo cual conlleva a cierta ilegitimización de estas por parte de la sociedad, requiriéndose su fortalecimiento tanto de las organizaciones públicas como de las privadas, que son las responsables de canalizar el potencial para el logro de beneficios colectivos.

Por tanto, es importante ir más allá de las medidas económicas para reconstruir espacios políticos e institucionales que propicien las transformaciones que la sociedad Colombiana requiere, teniendo dentro de estas un fortalecimiento de la democracia participativa, del capital social y político, de la equidad en la distribución de los factores de producción y del ordenamiento del territorio entre otros.

Del marco legal e institucional expuesto en el segundo capítulo, así como del diagnóstico, se infiere la debilidad en la formulación y aplicación de la reforma agraria, traduciéndose en altos índices de pobreza y de violencia social, lo cual permite confirmar lo expresado en la primera hipótesis.

4. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA REFORMA AGRARIA

Este capítulo contiene opiniones de expertos conocedores de la materia, las cuales fueron desarrolladas por estos, en varios eventos: Conversatorios sobre Reforma Agraria, celebrados en Santafé de Bogotá en diferentes y el foro sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, auspiciado por la Misión Rural a través de Internet. A sí mismo, por considerar conveniente se sintetiza lo expuesto por algunos Ministros de Agricultura de países latinoamericanos que participaron en el primer foro Iberoamericano sobre Reforma Agraria, realizado en Santafé de Bogotá, el 23 y 24 de Julio. Lo expresado por los expertos y las referencias de las actuales reformas agrarias de países latinoamericanos, contribuyen a proporcionar un amplio panorama en lo que respecta a la búsqueda de soluciones ante la situación actual del país y específicamente del sector rural.

4.1 OPINIONES DE EXPERTOS.

Las opiniones de los expertos tomadas para este trabajo se dividieron en dos partes, en la primera se presentan los aspectos generales y en la segunda los aspectos pertinentes a las especificidades de la reforma agraria.

4.1.1 Aspectos Generales.

Se parte de la premisa que en su gran mayoría de países de América Latina, las reformas agrarias fueron tardías y no representaron procesos estructurales, que resolvieran problemas, tales como inequidad en el acceso y uso de los recursos productivos y de los derechos de propiedad. Teniendo como consecuencia altos costos sociales, económicos, políticos e institucionales y un sector rural sin desarrollo. (Machado 1999)

Así mismo, las Leyes de Reforma Agraria y su aplicación han obedecido a intereses tanto económicos como políticos, persistiendo la opinión de aquellos interesados en preservar la intangibilidad de la estructura de la tierra, aduciendo que la redistribución de esta genera problemas mayores que los preexistentes, expresados en la creación de una capa de campesinos con tierras sin capacidades para ponerlas a producir.

Dentro del contexto actual del país, gremios, el sector académico, algunos medios políticos incluyendo la insurgencia, expresan hoy algunas convergencias al señalar problemas comunes en el campo: “ El uso inadecuado del suelo, el desajuste de las instituciones, los vacíos en la formación técnica de los recursos humanos del campo, las incoherencias de las políticas económicas generales con el propósito del desarrollo de la agricultura, las insuficiencias en la dotación de infraestructuras

vía la ampliación de los mercados regionales y externos”. (Fajardo 1999)

Una cuestión que no fue tratada lo suficiente en los eventos ya referidos, es la relacionada con el desplazamiento en el sector rural de gran número de personas de su zona de origen. Se afirma que los flujos migratorios ocurren preferencialmente dentro de determinadas áreas en el país y es necesario no solo considerar las zonas de llegada del desplazamiento, sino también las zonas de salida. Es conveniente establecer si se trata de un problema de tenencia de tierra o de aprovechamiento de esta, porque dependiendo como este sea, genera procesos de exclusión, teniéndose que repensar el país, para comenzar hacia su ordenamiento territorial. (Fajardo 1999).

En conclusión, se logró determinar que existe una mala distribución de activos productivos. A lo cual se dijo que la solución no puede ser otra que la reasignación de los mismos, en primer lugar hacer más eficiente la economía entregando los activos productivos a quien los necesite según la viabilidad social, económica y política. En segundo lugar porque la distribución del ingreso tendría grandes efectos en términos de sostenibilidad y desarrollo de la democracia. (Echeverry 1999)

Esta redistribución de activos contribuiría a disminuir el poder político que mantiene la estructura del latifundio sobre el país, con nuevas connotaciones frente a la estructura de poder canalizado en los narcos, quienes poseen de 4 a 5

millones de hectáreas. (Ramírez 1999)

Aunque no es contradictorio a lo antes expuesto y tratado por los participantes, uno de estos, consideró necesario analizar el papel del sector rural en la estabilización política del país, para luego hablar de reforma agraria, debiéndose discutir primero lo que se espera del proceso de paz para acomodar la reforma agraria con su alcance, donde la tenencia de la tierra no es el tema principal (Bejarano 1999). Sin embargo, aunque la tenencia de la tierra no es el tema principal en todas las zonas, en algunas si lo es. Pero en todas, el aspecto de articular la tenencia con la competitividad es una necesidad. (CANO 1999).

La reforma agraria mantiene su viabilidad y su vigencia. Pero no solo de corte redistribuido, ni tampoco de integralidad, sino más allá. La reforma agraria en Colombia tendrá que construir pueblos nuevos, desarrollar nuevos territorios, atraer inversiones, transformar la cultura y dar una nueva dimensión a la organización espacial de la población con economías multisectoriales, que tenga como eje lo agropecuario pero que trascienda este concepto. En este sentido la reforma agraria tiene una oportunidad privilegiada para crear un nuevo proceso migratorio en Colombia, inverso al anterior, pues ahora se trata es de revertir la urbanización del país y buscar el regreso al interior de la frontera agrícola. Hace más de treinta (30) años se tomó una decisión histórica gravísima de tratar de generar procesos migratorios hacia fuera de la frontera agrícola cuando teníamos

mucha tierra al interior de la misma. Los efectos y los costos de esta política han sido incalculables y esta tendencia es la que debe revertir. (ECHEVERRY 1999).

Se concibe una reforma agraria diferente a la que se aplicó en los años 60 y 70, considerando que la problemática y las condiciones son diferentes. Se parte de la importancia que tiene el reordenamiento territorial, debiéndose empezar por este tema, desprimarizando el concepto y hablando más de una visión de desarrollo rural que de una política sectorial.

Es así, como el país debe definir cual es la estructura agraria que busca o que desea ya sea basada en pequeños, medianos o grandes productores; con una gran concentración de tierras en manos de pocos propietarios, o por el contrario donde se articule empresarios del campo, campesinos e indígenas y otro tipo de actores sociales, públicos o privados. Colombia debe superar la estructura bimodal de la economía rural.(MACHADO 1999)

Esta estructura agraria debe ir paralela a una redefinición de los roles que juega el sector publico y el sector privado. Es necesario determinar cual es el papel de cada uno de ellos, en que cosas se pueden combinar fuerzas y cuales otras deben seguir perteneciendo a la órbita de cada uno. El nuevo modelo de desarrollo rural exige una distinción entre problemas coyunturales y estructurales de la agricultura. En el fondo, predominan los problemas estructurales que no han sido afrontados con una visión de largo plazo, de manera que por primera vez en la historia del

país el estado vaya por delante de los problemas y no como ha sido hasta ahora, a la zaga de ellos.(MACHADO 1999).

4.1.2 Expecificidades a tener en cuenta en el desarrollo de la reforma agraria

Los participantes a estos eventos, dado su conocimiento y experiencia en la problemática rural puntualizaron varios factores a tener en cuenta para lograr direccionar la reforma agraria, los que a continuación se sintetizan:

Economía Combinada.

- Para que la reforma agraria conciba proyectos viables se debe tener una economía combinada, en donde participen todos los sectores. Esa nueva ruralidad tiene que ver con el territorio, con planes de desarrollo productivo en el nivel local, regional, territorial, que involucre no solamente al sector agropecuario sino otro conjunto de actividades económicas que dinamizarán el proceso. (Echeverry 1999)

Mercado de tierras.

- La transacción de tierras debe obedecer a un mercado de estas sin

especulación sobre su valor, el cual deberá contrarrestarse con una legislación y una tributación que castigue el uso improductivo y especulativo y premie el uso productivo. (Echeverry 1999).

Competitividad.

- La reforma agraria como estrategia de desarrollo rural, debe enmarcarse en principios de competitividad, sostenibilidad, transparencia y eficacia con visión empresarial que permita la modernización del sector rural dentro de la generalidad del agro y de la población campesina. (Villalba 1999)

Participación y planeación.

- Debe ser un proceso participativo de planeación con una amplia participación en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), teniéndose a su vez un ordenamiento social de la propiedad como instrumento para la optima utilización del suelo. La continuidad en el tiempo es un requisito para asegurar la transformación de la estructura social. (Villalba 1999).

Financiamiento.

- Las tasas de interés con las cuales ha sido difícil en Colombia hacer industria, pero lo que es imposible es hacer cualquier tipo de actividad agropecuaria, por

tanto para poder entrar al problema agrario como problema social y como problema económico hay una real necesidad de reconceptualizar lo sucedido en las dos últimas décadas de los instrumentos de manejo de la política agropecuaria. (Ramirez1999). En los últimos 30 o 40 años se nota una gran incapacidad para entender los sistemas de crédito los cuales han estado desfasados, se han quedado cortos y no obedecen a un criterio especializado de financiación del sector rural, sino que desarrollan esquemas comerciales para grandes empresarios y agricultura de plantación. Deben idearse nuevos mecanismos, nuevas formas de financiación a través de sistemas financieros que funcionen en el nivel local o regional, con pequeños grupos de productores (parafiscalidad) que cuenten con el apoyo del estado. (MACHADO 1999).

Institucionalidad.

- La institucionalidad debe estar enmarcada de acuerdo con las necesidades. Se requiere la coordinación ínter organizacional de las entidades del sector agropecuario, así como la desconcentración buscando una mayor participación de los entes territoriales, además como único mecanismo real de participación de los campesinos, que no tienen forma de comunicarse con la capital, debiéndose aproximar los mecanismos de decisión a los sitios a donde se van a llevar a cabo los hechos (Ramírez/ CANO 1999)

Incentivos a la inversión.

- La reactivación de la producción agropecuaria y por tanto la reforma agraria, requiere de incentivos a la inversión dada sus características (riesgos e incertidumbre). La agricultura inclusive en países desarrollados siempre ha tenido incentivos o ayudas. Hoy en día no se habla de subsidios; pero sí de instrumentos permitidos por la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, no bastan los incentivos, deben desmontarse los factores que generan violencia, inseguridad y guerra. Hay que distinguir los incentivos a la actividad productiva de las ayudas a la comercialización. Producción y mercadeo son posible de incentivar conjuntamente. (Machado 1999).

Lo antes tratado permite evidenciar que los expertos están de acuerdo en la vigencia que tiene la reforma agraria. No obstante, que ella se ha venido desarrollando no ha resuelto a cabalidad la problemática a atender en Colombia, debiendo tener una visión actualizada con las condiciones socioeconómicas y políticas por las que esta atravesando el país.

4.2 FORO IBEROAMERICANO DE REFORMA AGRARIA Y PAZ

Con el fin de obtener un conocimiento actualizado sobre las experiencias desarrolladas por algunos países, se realizó el Primer Foro Iberoamericano de Reforma Agraria y Paz, auspiciado por el Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA. Por considerar de

importancia lo tratado en este foro, se sintetizó lo expuesto por algunos participantes, así como las principales conclusiones obtenidas en los días de deliberaciones.

4.2.1 Síntesis de lo tratado por algunos países participantes

4.2.1.1 Brasil. DR. RAUL BELENS JUNGMANN PINTO. (Ministro de Estado Extraordinario para la Política Agraria Brasil).

Los dos aspectos relevantes tienen que ver, el primero con el Banco de Tierras conformado en el Brasil y el segundo con algunas reflexiones en el proceso actual de reforma Agraria en este país.

Este Banco de Tierras ha producido un gran cambio en términos de cuestión agraria en Brasil, por cuanto durante décadas se tuvo el problema de la superinflación, lo cual ha conducido a que los capitales tomaran postura defensiva ante la inestabilidad inflacionaria privilegiando la defensa de sus valores a través del refugio en el dólar, el oro y la tierra, dando como resultado la especulación con el precio de la tierra.

Al implantarse el plan de estabilidad el “Plan Real”, los capitales hacen el movimiento contrario, ellos huyen del oro del dólar y de la tierra, entonces el

precio de la tierra ha caído en Brasil en un promedio de 60% desde el 95 hasta nuestros días.

El Banco de tierras dispone de \$200 millones de dólares, alimentado por un recatastramiento de cuentas inactivas algunas pertenecientes al narcotráfico, a las evasiones fiscales y todo lo que ha recaudado, ha pasado al Banco de Tierras y se está negociando con el BIRF y el Banco Mundial un préstamo de mil millones de dólares con una contrapartida igual por parte del Gobierno Brasileño en cinco años.

El Banco de Tierras tiene altísima flexibilidad, financiándose desde la compra directa de tierra a ser realizado por los campesinos, como también proyectos de arrendamiento de tierra con opción de compra al final. Es importante resaltar que el Banco de tierras tiene en su consejo la participación de cinco Ministerios, pues la Reforma Agraria no puede seguir dissociada de las políticas macroeconómicas y de las políticas sociales. La Reforma Agraria que se afine en un solo órgano o en un Ministerio no logra el éxito esperado.

La integración de las políticas de gobierno conjuntamente con participación campesina es decisiva para que se pueda abordar y se tenga un enfoque amplio en términos de gestión.

Cuando se habla de reforma agraria es importante considerar los flujos demográficos y la Reforma del estado, pues dado a las condiciones fiscales es necesario maximizar la inversión en programas sociales incluyéndose la reforma agraria.

Es importante tener en cuenta que la reforma agraria hoy no es un asunto ideológico, sino un tema que pasa prioritariamente por la temática rural y del déficit histórico que tenemos en educación, cultura. Tener tierra hoy en la época del conocimiento y que no tenga acceso a la educación es nada.

Reflexiones.

- La Reforma Agraria Integral como estrategia de desarrollo debe constituirse en un propósito supremo de Estado para propiciar la distribución de la riqueza, como elemento indispensable para construir la Paz.
- Una política integral de desarrollo rural requiere acciones en el campo agrario, en el campo productivo y en el campo social, que incorpore el aspecto ambiental con criterios de sostenibilidad y uso racional de los recursos naturales.
- La Reforma Agraria no puede estar disociada de las políticas nacionales macroeconómicas, por lo que requiere de una política integral que asocie todos los instrumentos en pro de la economía campesina, entendiéndose

que la agricultura se constituye en un renglón importante y pilar fundamental para el desarrollo de nuestros países.

- A la reforma agraria se le debe dar la importancia que merece en el desarrollo de la política macroeconómica de nuestros países. Este proceso se debe vigorizar para activar las fuerzas vitales de la economía, generar productividad y por ende altos índices de crecimiento en la agricultura, la industria y las finanzas.
- La tierra sin los elementos complementarios (educación, vivienda, asistencia técnica, crédito), pierde su significado.
- Una política agraria debe considerar tres aspectos relevantes: Planear e integrar las acciones del Estado, maximizar las inversiones y replantear el papel del Estado.
- La Reforma Agraria exige de una política nacional descentralizada, con recursos financieros igualmente descentralizados.
- En términos generales, en América Latina la reforma agraria como fue concebida en sus inicios, consideró la tierra como un fin en sí, lo cual imposibilitó un desarrollo agrario para superar las condiciones de pobreza, justicia y equidad social. Sin embargo, permitió el surgimiento de espacios de discusión entre campesinos y el Estado para el tratamiento del tema agrario, construyendo procesos democráticos con amplia participación comunitaria y cambios fundamentales que se traducen en acuerdos de paz con movimientos insurgentes, en algunos países de la región.

- La dinámica económica mundial hace necesario realizar cambios en las estrategias de reforma agraria, que permitan responder a los retos que impone la globalización de la economía y la inserción con éxito en el mercado internacional. Uno de los retos que afrontamos es hacer que las ventajas comparativas se conviertan en ventajas competitivas.
- La reforma agraria, en los actuales momentos, no se debe limitar a la distribución de la propiedad de la tierra, ésta debe considerarse como un medio que, conjuntamente con programas complementarios y proyectos productivos con economías de escala apropiadas, que consulten las demandas del mercado nacional e internacional, asistencia técnica, créditos oportunos y con condiciones financieras adecuadas, entre otros, conduzcan a mejorar las condiciones de vida de la población rural.
- La política agraria debe permitir la amplia participación de formas organizacionales adicionales al Estado, autónomas, que favorezcan la inversión privada.
- Es necesario que se defina la reforma agraria como un mandato de Estado donde ésta se considere como una estrategia fundamental de desarrollo rural.
- En la reforma agraria es fundamental la consolidación de las organizaciones campesinas, capacitadas y con esquemas organizativos para la producción y comercialización.
- El ordenamiento territorial permite una aplicación clara de las estrategias de reforma agraria y desarrollo rural, con políticas definidas para cada zona de

acuerdo a sus condiciones agrológicas, productivas y de infraestructura, que articule las distintas regiones entre sí.

- Una de las principales dificultades que se presentan en estos países es la existencia de un estado financiero débil que no permite adelantar la reforma agraria, lo que hace imperante maximizar los recursos mediante una adecuada planificación, articular los procesos y propiciar alianzas y simplificar los procedimientos para acceder a los recursos.
- El desarrollo alternativo en las zonas productoras de cultivos ilícitos incluye estrategias de sustitución de cultivos, preservación de los recursos naturales, así como acciones de interdicción en dichas áreas.
- La paz es un propósito universal en el que todos estamos comprometidos; por tanto el Gobierno de Colombia merece el apoyo de todos los países amigos y de todo el pueblo colombiano, en este propósito superior de reconciliación

4.2.1.2. México. DR. EDUARDO ROBLEDO RINCON (Secretario de la reforma agraria de México)

La reforma agraria transformó al México rural y con ello convirtió a una sociedad campesina pobre, atrasada y en constante convulsión social, en el punto de partida para una sociedad democrática, con estabilidad política y que se empeña en su modernización.

El objetivo básico de toda política social es contribuir a la disminución de la injusticia a través de la creación de instituciones jurídicas y políticas que garanticen los derechos sociales e individuales y que sean capaces de propiciar la generación de oportunidades de empleo, educación, salud y bienestar para los más necesitados.

Esta política social se sustenta en una economía sana y en una democracia consolidada, para la promoción de las condiciones mínimas indispensables que permitan a la sociedad desarrollar su propia iniciativa y proporcionen a los individuos los elementos básicos para integrarse al desarrollo nacional.

La contribución del reparto agrario a la sociedad mexicana fue su efecto redistributivo, lo cual transformó la estructura del poder social y la riqueza agrícola nacional, en factor relevante para explicar la estabilidad. Aquellos casi dos millones de trabajadores rurales que vivían bajo esquemas de servidumbre en el México de inicios del siglo, se erigieron en ejidatarios y comuneros, en actores individuales con nuevas y ampliadas capacidades políticas y sociales.

Las reformas legislativas de 1992 están fundamentadas en sustituir a los ejidatarios y comuneros en legítimos propietarios de la tierra y obtienen plena libertad de dominio sobre la tierra.

La secretaría de la reforma agraria será la institución rectora de la política agraria a partir de tres tareas fundamentales: la coordinación sectorial, la del ordenamiento de la propiedad rural y la del impulso del Desarrollo agrario. Se firmaron acuerdos agrarios con organizaciones campesinas nacionales que continuaban demandando tierras, para resolver una demanda histórica de más de 13 mil asuntos adicionales al rezago agrario. El reparto que transformó al país, necesitaba ser ahora transformado por la sociedad a la que había dado origen.

Quedan por lo menos tres retos estructurales a superar a través de una política de desarrollo social integral. El primer reto es encontrar una vía para disminuir la presión social que existe sobre la tierra ejidal y comunal, el segundo es la edad avanzada de los propietarios rurales y el tercero a superar en la consecución del pleno desarrollo agrario es la estructura minifundista en la tenencia de la tierra.

El desarrollo agrario requiere de acciones en tres frentes complementarios: El campo agrario, el campo productivo y el campo social. El gran reto de la nueva reforma agraria, radica en que la comunidad se apropien de los cambios estructurales y del proceso de modernización agraria. El camino más seguro para que los productores sociales tomen pleno control de las oportunidades que el nuevo marco legal agrario y productivo pone a su alcance, es la organización y la capacitación para el desarrollo agrario.

4.2.1.3 Salvador. LICENCIADO MIGUEL TOMAS LOPEZ (Ministro de agricultura del Salvador).

En el Salvador al igual que en el resto de Latinoamérica el tema de la tierra ha sido un tema neurálgico, de 1932 a 1974 los diferentes gobiernos desarrollaron programas de compraventa voluntaria entre propietarios y campesinos, para efectos de asignarles una pequeña parcela para lo cual se crearon en esa época la Agencia de Bienestar Campesino y el Instituto de Colonización Rural. En 1974 esta tendencia se rompe cuando el gobierno intenta desarrollar el primer programa de transformación agraria, limitándolo a una zona específica. En 1979 en el Golpe de estado con la primera Junta revolucionaria del gobierno, se adoptan medidas conducentes a una distribución equitativa de la riqueza nacional, creando bases firmes para un proceso de reforma agraria, mediante reformas en los sectores financiero, tributario y comercio exterior.

Por lo anterior se nacionalizó la banca, el comercio exterior y se dieron los lineamientos para regularizar el proceso de reforma agraria, por medio del cual se otorgaron facultades al gobierno para proceder a la expropiación de todas aquellas propiedades con extensión mayor de 100 hectáreas, también el estado quitó la propiedad a aquellas personas que daban en arrendamiento a pequeños aparceros, para todas estas intervenciones la junta revolucionaria utilizó tropas del ejército. Teniéndose en cuenta que la idea original de expropiación de propiedades que tuvieran mas de 100 hectáreas no se pudo realizar, se inicio

con las tierras que tenían mas de 500 hectáreas. Sin embargo desarrollándose el conflicto armado en 1982 se llamó a una asamblea nacional constituyente, por medio del cual quedó estipulado en la constitución, la limitación en el tamaño de propiedad de la tierra, en este sentido nadie podía ser dueño de la propiedad que excediese las 245 has.

La metodología implantada para asignación a los beneficiarios fue a la titulación a un plazo hasta de 50 años y a un interés que osciló el 7 y el 10% anual para campesinos, a los propietarios se les pago con base en el avalúo que habían hecho en 1976, estas transacciones se hicieron en 1980, pagándose en efectivo en un 25% y en bonos pagaderos hasta el año 2010 en un 75%. Este proceso de reforma agraria se desarrollo en los años más cruentos del enfrentamiento armado. En 1986 se inicia el proceso de transferencia voluntaria de tierras que consistió en otorgar financiamiento para la compra de tierras a campesinos individuales y éste financiamiento se realizo a través de la institución conocida como FINATA y se les otorgaba un crédito con plazo de 30 años y al 11% anual.

En 1991 se dio vida al banco de tierras concebido como una ventanilla de acceso para los campesinos a efectos de que solicitaran crédito para compra de tierras, sin embargo con los acuerdos de paz, el banco de tierras como tal se desnaturalizó y se le encomendó ejecutar el programa de transferencia de tierra derivado de los acuerdos de paz.

Con los acuerdos de paz firmados en 1992 y que se conocen como los acuerdos de Chapultepec, el gobierno del Salvador y el frente de Facundo Martí, puso términos definitivos al conflicto armado, ante la carencia de recursos propios; países y organismos internacionales aportaron fondos de préstamos de la nación para culminar este proceso específicamente en el tema agrario se habló de varios rubros sobre los excedentes de las 245 hectáreas, sobre las tierras que se encontraban en zonas conflictivas se dio una serie de acuerdos específicos, se consideró asistencia técnica, crediticia, programas complementarios para aquellos desmovilizados y excombatientes que deseaban adquirir tierras y con el fin de agilizar el proceso se entregó en proindiviso. Recientemente se ha implementado el programa de seguridad jurídica PROSEGUIR que se encarga de titular y distribuir la Tierra a cada individuo.

Sin embargo se han presentado debilidades en todo este proceso, dándose inmigraciones hacia los Estados Unidos, quedando abandonadas las tierras y el problema que se tiene hoy en día es hacer otra Ley para ver como se recupera legalmente esas tierras y buscar mecanismos de desarrollo que potencien el área rural, lo importante es haber logrado la paz.

4.2.1.4 Honduras. LICENCIADO ANIBAL DELGADO FIALLOS (Ministro de Agricultura de Honduras).

La reforma agraria constituye parte de la estrategia global de desarrollo de la Nación por lo que todas las políticas económicas y sociales que el gobierno apruebe, deberán formularse y ejecutarse en forma armónica con aquella. En cuanto al problema de tenencia de la tierra y al comportamiento del sector agropecuario, no escapa a las características generales que exhiben los países subdesarrollados del continente, también presenta altos índices de pobreza y desempleo, bajos ingresos, desnutrición, analfabetismo.

Por lo anterior un vigoroso proceso de reforma agraria, democrático y en armonía con las realidades actuales que vive el mundo y la sociedad del país es capaz de activar las fuerzas vitales de la economía.

En el marco de una fuerte acción estatal, determinado por la presión social, la guerra con el Salvador y condicionado por los experimentos en América del Sur, apareció la reforma agraria como el elemento estratégico de la transformación nacional en los años 70, promoviéndose una conciencia organizativa, participativa, autogestionaria y empresarial a través de un cambio en su comportamiento ideológico. Se utilizó un programa de capacitación con experiencias positivas a través de formas asociativas, las cuales no han estado exentas de problemas y de crisis cuando ha languidecido el apoyo gubernamental, en materia de, capacitación, asistencia técnica y créditos, estimulándose así un nuevo proceso de concentración de la tierra.

La reforma agraria que no llegó a su plena realización, pues en 1980 ya observaba señales de estancamiento, generó éxitos sociales, políticos, económicos y culturales y también fracasos. El principal éxito fue el de haber afirmado la paz y evitado que el país cayera en guerra civil que azotó en la década de los ochenta a países de Centro América, logrando constituirse en válvula de escape que impidió el violento estallido social.

A la altura actual y en la etapa de reconstrucción y transformación nacional se debe impulsar un proceso de reforma agraria que permita convertir a cada empresa campesina en una unidad exitosa, bajo criterios de competitividad, sostenibilidad y equidad, que garantice la sostenibilidad en la tenencia de la tierra y el acceso a quienes no la poseen, que convierta la agricultura en actividad rentable, que logre un uso racional y sostenible de los recursos de la tierra, desarrollando estrategias empresariales planificadas, integrando plenamente a la mujer, a la familia, a la comunidad y a los municipios, en el marco de la sociedad democrática.

4.2.1.5 Guatemala. LICENCIADO MARIANO VENTURA (Ministro de agricultura y alimentación de Guatemala)

Al analizar el enfoque principal de la política agraria de 1955 a 1995, se encuentra que una de las principales acciones que se desarrollaba era la dotación de tierras rurales a campesinos pero sin una visión integral de desarrollo. Se producía para

el autoconsumo y para garantizar la seguridad alimentaría. Bajo este esquema se estuvo trabajando durante estos 40 años.

Una de las principales consecuencias es que todavía más del 95% de los agricultores del país se encuentran en marco de subsistencia, preguntándose si estamos preparados para enfrentar la globalización. Por tanto a partir de la consolidación se visualiza una nueva política agraria, como un instrumento para una política de desarrollo rural. Esta política es la integralidad de la búsqueda y el manejo de la ruralidad, basándose en tres temas principales:

Primero, crear condiciones para la calidad de vida de los habitantes del área rural, segundo, contar con un ordenamiento territorial en función de la vocación del suelo, por cuanto más del 64% del suelo esta siendo mal utilizado y tercero, el tema de desarrollo productivo y tercero la organización y la capacitación con énfasis en el fortalecimiento y búsqueda de mercados internos y externos, siendo importante la creación de líneas de financiamiento de crédito adecuado para el sector productivo.

Respecto al acceso de la tierra se debe tener en cuenta que los conflictos son variados, algunos son de tipo laboral, de definición de linderos, de demanda de tierras, para lo cual se han establecido mas de 29 mesas de negociación para resolver la conflictividad a través del dialogo.

El instrumento cartográfico ha sido muy importante tanto para el ordenamiento territorial como para el catastro que permita ir dándole respuesta a la problemática de la tierra en el país.

4.2.1.6 Cuba. DR. ALFREDO GUTIERREZ YANIS (Viceministro de agricultura de Cuba)

En 1959 El gobierno revolucionario Cubano promulga la primer Ley de reforma agraria, esta promovió los cimientos al régimen de propiedad latifundista imperante en el país y dio comienzo a profundas transformaciones en el agro Cubano, con las siguientes principales características:

Estableció limite a la propiedad, benefició a mas de 100 mil familias campesinas entregándoles gratuitamente la tierra. Se creo el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como entidad autónoma y con personalidad jurídica propia, para la aplicación y ejecución de la Ley. Se doto al INRA de un departamento de crédito agrícola y se estableció a la vez que, el banco de Fomento Agrícola e Industrial adaptaría su política de créditos a las determinaciones del Instituto Nacional de reforma agraria. Los grandes latifundios no fueron fragmentados, sino que pasaron a manos del estado, lo que posibilito la creación del sector agropecuario estatal, que contó con el 40% de las tierras agrícolas del país.

Paralelamente se aplicaron varios instrumentos, como otorgamiento de crédito oficial a bajo costo, fijación de precios oficiales para los productos del agro, abastecimiento, servicio de maquinaria y asesoramiento técnico.

En 1963 se aprobó una nueva Ley de reforma agraria en donde se reducía el límite de la propiedad, inicialmente pactado en 67 has, afectándose la burguesía agraria, estas áreas pasaron a patrimonio del estado, pasando a tener este el 70% de las tierras agrícolas del país quedando el desarrollo agrícola en dos sectores de propiedad: el estatal y el de los pequeños productores, este último se organizó en cooperativas lo cual facilitó su atención para todos los servicios.

En 1990, con el derrumbe del campo socialista de Europa del Este y la desintegración de la Unión Soviética, se perdieron mercados tradicionales de exportación e importación y se hizo inevitable cambiar la política y reducir el tamaño de las explotaciones agrícolas en manos del estado, transformándose las empresas estatales en cooperativas, introduciéndose mercados libres minoristas. Se estableció plena apertura y promoción de la inversión extranjera mediante la formación de empresas mixtas en diferentes sectores de la economía, así como un sistema de autofinanciamiento en moneda extranjera para las inversiones y decisiones productivas, especialmente para la exportación, se autorizó la libre circulación del dólar y otras monedas extranjeras y se introdujo el peso cubano convertible de libre circulación y con paridad con el dólar.

En 1993 surgen las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, (UBPC), entregándose a los trabajadores de las anteriores empresas estatales 2 millones 800 mil has de tierra en usufructo gratuito y a perpetuidad, entregándose todos los recursos: La infraestructura tecnológica y no tecnológica, los rebaños, las plantaciones, los sistemas de riego y equipamiento, bajo contratos de compraventa, en condiciones de pago a largo plazo y con muchas facilidades.

Con el recrudecimiento del bloqueo, se han puesto en práctica medidas tendientes a un mayor y más intensivo uso de todas las potencialidades productivas agropecuarias, cambiando el paradigma productivo, dependiente de agroquímicos y de recursos fósiles, por el empleo de biofertilizantes y medios biológicos de lucha contra plagas y enfermedades animales y vegetales, la sustitución parcial de tractores por la tracción animal, la búsqueda y utilización de variedades de plantas genéticamente resistentes a plagas y enfermedades, la producción de medicamentos veterinarios en el país, la diversificación de la producción, el empleo de policultivo. Lo anterior ha demostrado la posibilidad de hacer una agricultura menos dependiente de insumos importados, más sostenible y con una productividad y rentabilidad adecuada.

Se ha desarrollado una agricultura urbana, produciendo alimentos en forma intensiva, en el perímetro de núcleos poblacionales y su periferia, mediante huertos, organopónicos, patios y parcelas, comercializándose directamente sus productos.

4.2.2 Conclusiones Generales de las Mesas de Trabajo.

Con el propósito de tratar temas específicos, con la participación de delegados de varios países se conformaron cuatro mesas de trabajo. A continuación se relaciona lo analizado y discutido en cada una de ellas, generándose conclusiones con base en la experiencia de los participantes.

4.2.2.1 Mesa 1: Ordenamiento territorial, medio ambiente y desarrollo alternativo.

En relación con Ordenamiento Territorial y el medio ambiente.

Las diferentes experiencias de ordenamiento territorial ponen de presente la existencia de diferentes enfoques que están definidos por los énfasis de las acciones. De esta manera se define una gama diversa de enfoques que van desde los ejercicios prioritariamente técnicos que centran su atención en la zonificación biogeográfica y en las medidas regulatorias para su puesta en ejecución, hasta los ejercicios de ordenamiento en los que su abordaje se integra a los objetivos de la política social con lo cual definen la búsqueda de un orden en la producción con criterios de competitividad económica, sostenibilidad ambiental y beneficio social.

Para la realización de tales procesos de ordenamiento territorial se requiere de un conjunto de herramientas cuya disposición y uso metodológico es definitivo para

alcanzar los propósitos del uso sostenible socialmente aceptado de los espacios.

Estas herramientas son:

- La información, especialmente cartográfica o de sistemas de información geográfica que hacen uso de sus sensores remotos y colocan la información a los niveles de resolución que se requieren para la toma de decisiones.
- La capacitación, formación de las comunidades y actores sociales para orientar la toma de decisiones.
- La valoración de las potencialidades y limitaciones en el campo de lo productivo, así como el uso rentable y competitivo de las tierras.
- Identificación y valoración de los bienes y servicios ambientales que son tanto de uso individual como colectivo cuyo manejo y administración determine la sostenibilidad del desarrollo.
- Identificación y gestión de mecanismos de beneficio directo a la población que logre posesionar una conciencia colectiva acerca de la construcción de acuerdos sobre el uso y destino de las tierras.

En relación con el Desarrollo Alternativo.

Se observa cómo los distintos países que están impactados por el problema de los cultivos ilícitos han ido avanzando de manera autónoma y soberana en el diseño

de acciones de desarrollo alternativo. Esto ofrece diferentes matices y formas de abordaje que de hecho están referidos a las diferencias que la causalidad del problema ofrece cada país. Tales diferencias de enfoque están igualmente ligadas a los instrumentos normativos y de políticas de los cuales dispone cada Estado.

4.2.2.2 Mesa 2: Estrategias de desarrollo rural, instrumentos de paz.

1. Los tres países cuyas experiencias fueron analizadas por la mesa: MEXICO, EL SALVADOR y GUATEMALA, presentan desarrollos diferentes del manejo que le han dado al tema de la tierra; MEXICO, se da en el contexto de la revolución; en el SALVADOR se inicia con un gobierno militar anterior a la guerra civil y en GUATEMALA se formaliza en el marco de los acuerdos de paz.
2. En las tres experiencias está claro que el tema de la tierra es un tema político y su solución surge de acuerdos políticos. Posteriormente aparece el manejo técnico.
3. En los tres países queda claro que la primera prioridad de la política ha sido el esclarecimiento de los títulos de la propiedad de la tierra. En el caso de Salvador y Guatemala esto permitió rápidamente disminuir la intensidad y la magnitud de los conflictos. Para resolver este problema rápido y eficazmente crearon instancias especializadas y fomentaron los procesos de conciliación.

4. En los tres países se destaca la necesidad de adelantar las políticas de desarrollo rural y de reforma agraria con participación conjunta de las instancias estatales. Anotan como una de las dificultades principales para sacar adelante la política es la carencia de una coordinación efectiva entre las entidades e instancias.
5. En los tres países se expresa con intensidades diversas la tendencia hacia un mercado de tierras basado en la propiedad individual de la misma, sin restricciones y con mecanismos de crédito para su transacción. En cada uno de ellos se establecen fondos específicos para la financiación del programa de reforma agraria "con apoyo de la comunidad internacional".
6. En los tres países se busca que la tasa nominal de interés refleje la realidad del mercado. Las condiciones de los créditos varían de acuerdo con la naturaleza del proyecto y su cronograma de retorno.
7. Como elemento específico y destacable de la experiencia de Guatemala es el proceso organizado que va desde aclarar la propiedad de la tierra, la identificación de los potenciales beneficiarios, vocación del suelo, procesos de seguridad alimentaria y finalmente en un proyecto productivo.
8. En México se destaca la permanencia de la estructura de la tierra en manos de ejidos y comunidades, así como el PROGRAMA PROCAMPO Y ALIANZA PARA EL CAMPO, con un alto nivel de subsidios para aligerarle al sector la competencia que le acarrea el NAFTA.

4.2.2.3 Mesa 3: Financiamiento y crédito de la reforma agraria.

Los programas de reforma agraria, en lo concerniente a los créditos de tierras y de producción, en las diferentes experiencias expuestas han sido subsidiados y dentro de una política de estado integrados con programas de infraestructura, educación, salud y de comercialización de los productos. El consenso general es que la voluntad política de gobierno se ve reflejada en el presupuesto destinado a los programas de reforma agraria.

Frente a las dificultades presupuestales se propone explorar nuevas fórmulas de financiación tanto para los programas de reforma agraria como para la producción agropecuaria en general, que contemplen la participación de fondos de inversión con capital público y privado.

El desarrollo de los programas de reforma agraria debe contar con la participación activa de los beneficiarios y de las organizaciones campesinas, en las decisiones sobre el tipo de proyectos a desarrollar para la formación de empresas, en donde el Estado cumpla fundamentalmente un papel de facilitador. Estos programas deben estar implementados dentro de un programa de desarrollo regional integral.

Adicionalmente se propone la implementación de créditos especiales dirigidos a las mujeres rurales.

El señor Ministro de Agricultura de Honduras, señaló la importancia que tuvo para su país, el desarrollo de un programa de reforma agraria en la década del 70 que con sus aciertos y errores fue determinante para aislarlo del conflicto civil que vivió Centroamérica en la última década.

4.2.2.4 Mesa 4: Reforma agraria una perspectiva de globalización y modernización.

El objetivo de la mesa de trabajo fue discutir los criterios que harían viable la formulación de una política de reforma agraria en el contexto de globalización y modernización.

En Colombia el tema de la reforma agraria tiene un componente político además del de desarrollo propiamente dicho y todos los participantes estuvieron de acuerdo en que la tierra no es un fin en sí mismo, sino un medio para el desarrollo social rural, pero la redistribución de la tierra continúa siendo necesaria, como instrumento para el desarrollo de proyectos productivos.

La reforma agraria se debe ver desde dos puntos de vista: Primero, el de la producción alrededor de los condicionamientos del mercado y de la globalización, segundo el de la equidad. ¿Quién produce los alimentos?

Entre los aspectos internos al proceso de reforma agraria que inciden en su desarrollo, está el de la descentralización con la participación efectiva de las comunidades, bajo la consideración de la heterogeneidad regional, productiva, social y cultural que presenta el país, reconociéndose la preeminencia de las regiones en la formulación y ejecución de la política.

La experiencia brasileña es resultado de la acción gubernamental ante presiones sociales, cuya solución exigió una solución institucional específica, en la cual la participación del gobierno central se redujo, otorgándole la responsabilidad de la formulación y ejecución de a los entes regionales y locales.

En cuanto a los aspectos externos se concluyó que, pese al predominio del discurso del libre comercio prevalecen prácticas neoproteccionistas y es imperativo contar con la intervención directa e indirecta del Estado.

Ante el antagonismo entre el Estado y el mercado, se concluyó que en Colombia se requiere mayor participación y dinamismo de ambos, lo cual exige repensar la funcionalidad de las instituciones públicas y los alcances y limitaciones de las operaciones de mercado.

La intervención del Estado debe centrarse en la solución de problemas estructurales, tales como el fomento de las condiciones de equidad, construcción

de capital social, romper rigideces de toda índole. El Estado debe dotar de los servicios sociales que el mercado no asuma.

El mercado debe proveer, la orientación de la producción y de los proyectos productivos, comprendiendo el comercio internacional y la comercialización interna. Este concepto involucra el acceso a los medios de producción, la calidad de los productos, la investigación sobre las posibilidades agrícolas de la región, atención a las necesidades de salud y educación de la población con el fin de que la población permanezca en el campo.

De lo tratado en este capítulo se concluye que ante las agudas crisis que se han presentado en países latinoamericanos, la reforma agraria ha servido para contrarrestar problemas sociales, políticos y económicos, no obstante que su aplicación se haya desarrollado bajo un paradigma en donde la equidad no ha sido el fin.

Por tanto, una política de reforma agraria integral (variable independiente) implica una gran complejidad incluyendo varias dimensiones: la redistribución de tierras, la regulación de su mercado, la transformación productiva y el ajuste institucional. Es decir este debe ser un proceso dinámico de transformación de la sociedad, que con la participación de los distintos actores sociales, permita una redistribución de la riqueza, con una transformación productiva con equidad (variable dependiente) lo cual permite establecer el desafío que tiene la reforma agraria para Colombia,

afirmandose lo expresado en la segunda hipótesis.

Por lo anterior, es viable y necesario en las actuales condiciones del país, emprender una política de reforma agraria activa que resuelva los problemas estructurales, económicos y sociales de una gran cantidad de población campesina que el mercado solo no esta en condiciones de atender.

Esta política de reforma agraria debe considerar la integración de la población beneficiaria a las condiciones que impone el proceso de globalización, razón por la cual la disponibilidad de servicios en materia de salud y educación técnica, gerencial y empresarial resulta imprescindible. Al igual que la dotación de la infraestructura física y social adecuada.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE GRANDES LINEAMIENTOS DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

5.1 CONCLUSIONES GENERALES.

En Colombia cada periodo histórico del proceso de acumulación del capital influyo en el proceso de formación del campesinado, bien bajo la forma del modelo agroexportador de mediados del siglo XIX hasta la segunda o tercera década del siglo XX, correspondiéndole otra variante bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, encontrándose actualmente el campesinado bajo el régimen de acumulación con globalización ante un gran desafío.

La modernización del sector rural Colombiano basada en una estructura bimodal soportada por un lado, sobre un modelo empresarial altamente protegido, originado en el latifundio y especializado en la producción de materias primas agroindustriales y de otro lado en la permanencia de un alto número de unidades familiares campesinas, dedicadas al suministro de bienes salarios para los sectores urbanos, carentes de servicios e infraestructura necesaria para su desarrollo, ha sido una de las causas de asimetrías sociales incubadas en el área rural y del rezago tecnológico dominante en la esfera productiva, con un modelo altamente inestable e inequitativo en la asignación de los recursos estatales.

Las modificaciones en la estructura económica y social, bajo el imperio de las relaciones de poder permanente, han determinado el curso de la acción del estado en lo político, forjándose condiciones económicas y sociales con diferencias en los espacios urbanos y rurales, que de algún modo han motivado los múltiples conflictos que se ciernen hoy sobre el país.

El modelo de desarrollo actual en Colombia no ha resuelto los problemas de inequidad, esto se explica por una gran desigualdad en la distribución de las dotaciones iniciales y de los factores de producción, por la reducida capacidad de nuestra economía para generar empleo de calidad, por la baja inversión de capital humano, por la existencia de incentivos económicos a diversas formas de renta especulativas que benefician al capital, sin que esta concentración muestre un compromiso en el mejoramiento de la calidad de vida de la población marginada y en especial de la rural.

En Colombia, las medidas de ajuste macroeconómico aplicadas al comienzo de la década del noventa han afectado de manera especial al sector rural. La reducción de aranceles, la eliminación de subsidios, la desregulación del mercado de productos agropecuarios han marcado el rumbo de la política agropecuaria Colombiana. Después de una década se puede concluir que el panorama económico y social del sector es poco halagador, mostrando signos de una profunda crisis.

Se infiere de este trabajo cómo en cada país las condiciones en sus transformaciones rurales no son exactamente extrapolables, por cuanto están matizadas por las características históricas, sociales, políticas y económicas que tienen en un momento determinado. No obstante, en las políticas e instrumentos aplicados, se denotan algunas políticas generales que son aplicables en cualquier país, tales como: el fortalecimiento de la sociedad civil y la democracia en el campo, la equidad de género, la creación y fortalecimientos de los sistemas políticos locales, el desarrollo regional y local, la mejor distribución de la población entre los territorios, la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente y el respeto a la diversidad cultural.

El propósito de las políticas públicas solo será viable bajo el presupuesto de la sostenibilidad de la producción agrícola con criterios de equidad y rentabilidad, que logre insertarse en los mercados y beneficie a todos los participantes. De hecho la sostenibilidad productiva y la equidad parecen ser conceptos asociados que definen un conjunto de esfuerzos, de metas e instrumentos de política tanto global como sectorial.

El proceso de descentralización y participación no ha logrado consolidarse, presentando dificultades inherentes tanto al aparato institucional como en la capacidad que debe tener la población frente a este proceso. Por tanto las instituciones deben de readecuarse para asumir el cambio en el sistema de toma de decisiones y hacer más eficiente su labor y las comunidades capacitarse y

organizarse para tomar una actitud más constructiva para proponer alternativas al estado, y para concertar políticas manejables en el ámbito local y regional. La modernización de las instituciones cubre tanto lo público como lo privado, pues éste último debe complementar la modernización del estado con un proceso similar en sus gremios, asociaciones y organizaciones. La descentralización, tiene que ser arbitrada por el poder central, tiene que garantizar la democracia y la participación de los campesinos sobre el proceso.

La institucionalidad del sector se ha caracterizado por no partir de una visión de sistemas y procesos, lo que ha conllevado que la misma sea desarticulada y descoordinada. No obstante todos los problemas del sector, no se puede desconocer el esfuerzo que ha hecho el estado para conformar una institucionalidad capaz de responder a la diversidad de servicios que se deben prestar; lo que ha posibilitado la generación de la capacidad técnica instalada, la construcción de infraestructura. Aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el momento de proponer la institucionalidad para el sector.

La pérdida de credibilidad en las instituciones públicas del sector tiene relación con la respuesta inadecuada a las necesidades para las que fueron creadas (debido a condiciones de clientelización, presupuestación, cobertura, focalización, instrumentos, entre otros) hechos que han contribuido a la pérdida de gobernabilidad y legitimidad del estado.

Aunado a los problemas de carácter social, económico, político y ambiental que se viven en el campo, están también los originados por los grupos armados y narcotráfico que han limitado a la inversión nacional y extranjera, aumentando los costos de transacción en todas las actividades, dificultando la definición de los derechos de propiedad, concentrando recursos en el sector urbano para atender a la población desplazada y desarticulando el tejido social de tradición cultural, tecnológica, productiva etc. Esta situación ha conllevado a una nueva concentración de la tierra, utilizando las más fértiles y planas en ganadería extensiva en detrimento de la vocación productiva o de conservación, lo que a su vez ha traído como consecuencia la ampliación de la frontera agrícola.

5.2 CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

Una gran conclusión, es la inexistencia de voluntad política para desarrollar la reforma agraria en Colombia; se han utilizado criterios meramente compensatorios y lo primero que implica la equidad en la reforma agraria es partir de una voluntad política del gobierno y de todas las clases sociales. Identificándose la equidad con la calidad de vida y la fortaleza de las instituciones en relación con las oportunidades derechos y desarrollo, de la gente marginada del campo.

Entre los grandes problemas derivados de la inequidad esta la distribución de la tierra, con un modelo económico que ha favorecido más a la agricultura comercial

y a la industria que a la economía campesina, los desequilibrios provocados por la asignación del gasto público y la falta de acceso a recursos y servicios, han generado de alguna manera violencia, pobreza rural, descomposición campesina y estímulos de los procesos desordenados.

Por tanto un objetivo del modelo de desarrollo debe ser el de la equidad, es decir que la riqueza de la sociedad se distribuya de la mejor forma posible entre todos sus miembros y que haya una definición clara en términos de acceso a los beneficios de crecimiento, pues el modelo existente no garantiza que el crecimiento aporte a la redistribución de la riqueza y a la justicia social.

Es claro que la equidad no se logra solo por voluntad del gobierno y que es necesario contar con una amplia movilización social que participe políticamente para articular políticas de consenso, que generen compromiso y que acerquen a los diversos actores del sector entre sí y con el estado.

En Colombia el mercado de tierra rural es imperfecto, es decir, con acceso diferencial a los mercados de trabajo y capital, en donde las diferencias en la actividad agrícola (ejemplo tipo de cultivo) y en la productividad entre productores de diferentes tamaños, influye en la mayor capacidad que el agricultor grande tiene sobre el pequeño, para generar y acumular un excedente sobre las necesidades de consumo. Como resultado, en mercados activos de tierra los

grandes propietarios gozan de una capacidad para ganarle de mano a los pequeños, siempre que haya tierra disponible en el mercado.

Las cuestiones económicas, sociales y políticas justifican procesos de reforma agraria en Colombia y hace que se mantenga su vigencia, a pesar que sus resultados hayan sido precarios hasta el momento. En el plano económico esta debe responder a mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles. En términos sociales la concentración de la tierra esta generando un serio problema de exclusión que impide que la mayor parte de los productores puedan acceder a la posibilidad de generar excedentes apropiables, que determinen vías directas de la redistribución de la riqueza. En el terreno político, las oportunidades de reforma agraria están determinadas por la lucha por la tierra, generando tensiones lo cual explica gran parte de la historia política Colombiana, en particular del movimiento guerrillero, la violencia de los años cincuenta y las bases objetivas de la guerra actual.

La reforma agraria por su contribución a solucionar problemas cruciales, entre estos reasignación de activos productivos, la reducción de la pobreza y el conflicto social, necesita de una voluntad política de toda la sociedad para el momento que se vive, mediante la capacidad de traducir en decisiones de estado políticas públicas, con el fin de construir y ampliar la democracia. La reforma agraria es de ese dominio.

La reforma agraria frente a los nuevos desafíos que impone la globalización, acusa serias dificultades. La persistencia de una estructura pétrea de la propiedad que genera subutilización de los factores productivos e inequidad social, el rezago tecnológico, la deficiente infraestructura, la crudeza del conflicto armado, son factores que deben ser asumidos de manera contundente dentro del nuevo enfoque que debe tener esta estrategia.

Otro de los limitantes que enfrenta la reforma agraria, se encuentra en la escasez de recursos para su ejecución, así como para financiar las actividades productivas por parte de los beneficiarios, lo que dificulta la inclusión de innovaciones tecnológicas, para superar sus niveles de autosubsistencia, presentándose carencias en las líneas de financiamiento y ausencia de intermediarios financieros idóneos para atender a los pequeños productores, trámites largos y engorrosos que encarecen los costos reales del crédito y poco adecuados a las actividades productivas agrícolas.

No obstante, la magnitud del problema, es necesario resaltar los atributos del campesinado en el régimen de acumulación actual, con internacionalización del capital, bajo la forma de economías globalizadas, teniéndose que la mayor urbanización no debe interpretarse como pérdida de importancia relativa de lo rural, sino como el espacio de complejas imbricaciones entre lo urbano y lo rural.

La reforma agraria debe implicar la vinculación de lo macro con lo micro, lo

productivo con lo social, lo ambiental y lo político, introduce la conceptualización de género en el desarrollo y el concepto de sostenibilidad y equidad. Ello requiere, una visión global de la economía y la sociedad nacional, una comprensión y análisis del estado, una interpretación de la sociedad rural y sus procesos de articulación con el resto de la sociedad.

5.3 PROPUESTA DE GRANDES LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.

5.3.1 Lineamientos de política generales.

La problemática campesina requiere, para su análisis y para visualizar sus perspectivas en el modelo de desarrollo, incorporar elementos sociales, políticos, culturales y de género, que definan su contexto y accionar cotidiano. El argumento económico sin lo social y lo político es débil, es necesario manejar una visión integral de estas políticas, en donde se incorpore lo social y lo económico, no como realidades autónomas sino como realidades entrelazadas.

Ante los retos actuales que enfrenta la sociedad Colombiana emergido de fenómenos coyunturales, como la privatización y redefinición de las funciones del estado, la modernización tecnológica, la apertura económica, los requerimientos de competitividad para los nuevos mercados, junto con desafíos estructurales de un desarrollo económico con mayor equidad social, exigen políticas adaptadas a las necesidades actuales de nuestro tiempo y de nuestro país.

Las políticas que se tracen para la economía campesina no deben ser transitorias en corto plazo, deben ser permanentes hasta tanto desaparezcan los obstáculos estructurales que impiden que los campesinos puedan desarrollar sus potencialidades productivas y ubicarse en actividades rentables que se sostengan en el largo plazo.

El papel que deben jugar las políticas será un factor que lleve hacia la mayor asignación de recursos para este sector y para los componentes de otros sectores como las inversiones en infraestructura rural, educación etc. En cualquier caso, antes que plantear simples y drásticas reducciones en el gasto público, es indispensable la identificación de las inversiones y el gasto que el estado requiere hacer para poder cumplir eficientemente sus funciones.

La Agricultura no puede seguirse entendiendo en un ámbito sectorial, ni tampoco como sector subsidiario dependiente del resto de la economía y desvinculado de las políticas globales del estado y de los procesos de transformación de la sociedad.

Se requiere en principio una reorientación del papel del estado, en donde la institucionalidad logre desarrollar políticas acordes con la solución de los problemas, para orientar la inversión privada y para establecer prioridades en el manejo de la inversión pública, con formas de organización institucional del sector

público que aseguren una adecuada participación de las autoridades de la comunidad y de los diferentes actores.

Tiene que crearse condiciones viables y operativas para que los principios de una democracia participativa tengan desarrollo en nuestra sociedad, se debe construir una cultura de la participación política de la sociedad civil.

Se requiere crear un entorno político para la gestión del estado y la participación de la sociedad civil en la construcción del desarrollo, es necesario ampliar la base política de la nación, con la dinamización de procesos de gestión por parte de las comunidades organizadas, movimientos y partidos actuantes, consolidados instrumentos de participación, control y veeduría en plena operación, con una participación directa de las comunidades rurales en los procesos de planificación y toma de decisiones en el ámbito municipal.

Es imprescindible que la política macroeconómica sea coherente con la propuesta de dinamización de la agricultura, requiriéndose una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global y los responsables de la política agrícola e industrial, lo cual permitirá lograr una mayor congruencia de la política macroeconómica con las políticas sectoriales, así como potenciar las interrelaciones entre los distintos sectores económicos, debiendo darse un equilibrio entre las políticas macroeconómicas y políticas sectoriales, para fortalecer la estructura productiva en la perspectiva de la

superación de la pobreza.

En general se observa que las formas actuales de ocupación territorial en cualquier país o región, son la expresión de procesos de orden económico y de interés de los grupos sociales que comparten o compiten por el uso y control del territorio. De allí la conveniencia de asumir el ordenamiento territorial como un proceso dinámico de hondo carácter político que reclama el uso permanente de procesos de concertación y negociación entre actores sociales y económicos, dirigidos a la racionalización de los derechos de propiedad y el uso de la oferta natural como bien común.

5.3.1.1 Papel que deben jugar los sectores público y privado.

Los sectores públicos y privados deben trabajar unidos para mejorar el medio ambiente competitivo y facilitar la creación de ventajas sustentables o sostenibles que se basen en el acceso del conocimiento y continuo mejoramiento, de los productores rurales, en especial los beneficiarios de reforma agraria.

Es conveniente que el sector privado se comprometa de verdad con los objetivos nacionales. Estos últimos deben surgir de un proceso de entendimiento de las fortalezas y debilidades de los sectores productivos.

Es indispensable que la reforma agraria se fundamente a través de nuevas formas de convivencia, esquemas efectivos de participación, modelo de distribución mas justa de los ingresos, mecanismos de dialogo, compromisos de cambio social permanente.

El papel que debe asumir el estado ha sido muy discutido, en esencia se cuestiona si el estado debe ser neutral o debe intervenir en el manejo de la economía. En países periféricos y con industrialización tardía como Colombia, el mercado en general y específicamente el de la tierra, por su misma imperfección no garantiza soluciones en términos de bienestar, por lo que el papel del gobierno debe subsanar las imperfecciones de tal manera que la economía privada no sea antagónica a las metas de crecimiento y desarrollo social.

Redefinir el rol del estado para que asuma un compromiso activo, garantizando recursos estatales para intervenir en programas que permita el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de los más desfavorecidos. Es decir tiene la responsabilidad de garantizar la provisión directa o indirecta de servicios básicos de salud, educación y seguridad social para los grupos más pobres. Por otra parte el estado debe actuar donde falla el mercado, principalmente para orientar la asignación de recursos y para fomentar la inversión.

5.3.1.2 Descentralización y desarrollo local

La descentralización no debe interpretarse como una delegación esquemática de responsabilidades hacia niveles de decisión subsidiarios ni menos aun como una desconexión entre las regiones y el estado nacional. No implica suprimir el nivel central, este sigue siendo importante en la tarea de cohesionar aglomeraciones dinámicas dentro de una estrategia nacional de desarrollo, poner en marcha retracciones productivas entre localizaciones locales y regionales. Es así como esta no puede ser concebida como un procedimiento para el achicamiento o desmantelamiento del estado, sino para la reorganización y adaptación institucional más eficiente del mismo, como también para la profundización de la democracia representativa.

La existencia de un sistema institucional descentralizado para la administración de los instrumentos de la política, como el de la reforma agraria, debe balancearse con un adecuado sistema de coordinación general de esta política, que asegure su coherencia interna y fije los lineamientos para las acciones que se conduzcan descentralizadamente.

Esto implica la participación ciudadana en la definición de la reforma agraria, con su debida gestión social, económica y política que de acuerdo con las características propias y necesidades establezca cada ente territorial, lo que señala la necesidad de crear condiciones de solidaridad y autosustentación para

promover la equidad social, como paso ineludible al fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Una descentralización verdaderamente provechosa y que cumpla los objetivos de involucrar a la población en la satisfacción de sus propias carencias no puede realizarse a corto plazo ya que es imprescindible que vaya acompañada de una política de capacitación, que permita tener personal competente, que lleve a cabo una labor constante de difusión de los beneficios. Asimismo, es fundamental la asistencia técnica adecuada en los niveles locales, en términos de gestión y administración pública, exigiendo como prerequisite el ordenamiento territorial.

El desarrollo local exige una serie de prerequisites, entre los cuales se encuentra la existencia de un compromiso entre agentes sociales locales, y un dialogo abierto entre representantes políticos e institucionales y agentes económicos locales.

En la identificación de lo territorial no basta la mera delimitación político administrativa regional, o municipal ya que hay que intentar visualizar, sobre todo el conjunto de agrupamientos socioeconómicos significativos, los cuales definen una problemática común.

La mayor autonomía de las administraciones Municipales para desplegar iniciativas de desarrollo local, contándose dentro de estas la reforma agraria, no

invalida ni opaca la importancia de las intervenciones de las restantes administraciones territoriales de ámbito superior, pero esta división de funciones entre las mismas debe reivindicar la administración pública de manera más eficiente y democrática.

De otro lado, todo proceso de desarrollo económico local requiere de una programación minuciosa que integre y ordene líneas de actuación y recursos orientados a objetivos, como resultado de la concertación estratégica entre diferentes agentes sociales locales, de un entorno territorial que facilite la innovación del tejido productivo empresarial. Es necesario emprender adaptaciones institucionales para mejorar las actuaciones del sector público y del conjunto de empresas y actores sociales territoriales.

Si la reforma agraria es una de las estrategias de desarrollo local, se supone que esta requiere la creación de institucionalidad para el fomento económico territorial, la diversificación de actividades productivas y mejora de la eficiencia productiva y competitividad de las actividades y empresas existentes. La mejora de la cualificación de los recursos humano, la promoción de nuevos emprendimientos empresariales y el mejor conocimiento del medio ambiente y recursos naturales locales.

La reforma agraria requiere de difusión de información y conocimientos específicos así como del reforzamiento de redes territoriales vinculadoras de los

distintos actores locales, dependiendo del grado de concertación estratégica y de movilización de los agentes locales en cada territorio, requiriéndose estimular la formación de redes entre las empresas y entre estas y otras entidades territoriales oferentes de servicios avanzados a la producción, tales como capacitación empresarial, información y gestión tecnológica, comercialización, cooperación empresarial o acceso al crédito.

5.3.2 Lineamientos de política específicos

La reforma agraria como una estrategia integral, como parte coherente de políticas nacionales y sectoriales explícitas, requiere articular procesos y ámbitos en el desarrollo de las comunidades locales, que den origen a nuevos procesos. Si los proyectos identificados por las comunidades en lo referente a la reforma agraria, logran articular a su alrededor una serie de acciones y proyectos que desatan una dinámica de crecimiento económico, social e institucional, se habría llegado a una integralidad.

Lo anterior conduciría a plantear una coordinación no de componentes como se hace hoy, sino de procesos, en lugar de cofinanciar proyectos desarticulados y sin relación entre sí, deberían cofinanciarse procesos de transformación o estrategias locales de desarrollo rural integral que efectivamente promuevan el cambio en estas sociedades.

Analizar la reforma agraria en un contexto multidimensional significa localizar temporal y espacialmente sus limitantes, definir objetivos progresivos de desarrollo compatibles con el estado de las fuerzas de producción, a partir de una visión dinámica de la sociedad (de los grupos sociales), definiéndose mecanismos que permitan articular los movimientos sociales y las estrategias comunitarias, lo cual no es posible hacerlo con prácticas homogenizadoras. En este sentido la reforma agraria no es más un patrimonio único de una corriente ideológica y tampoco considera "modelos" productivos o de organización social como el referente de fondo. Al contrario, la reforma agraria se inserta en la dinámica propia de la sociedad en general y permite a través de ella realizarse una transformación productiva con equidad.

La reforma agraria requiere de encadenamientos sectoriales, por tanto la dimensión del sector primario asociado a la explotación agrícola y pecuaria únicamente, debe ampliarse, requiriéndose políticas con visión intersectorial. Por tanto es conveniente, por un lado, la existencia de mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica y por otro lado, contar con suficiente información sobre las vinculaciones intersectoriales con el fin de poder evaluar el impacto sobre los cambios que se introduzcan a las políticas económicas.

Es indispensable una reforma agraria basada en principios de eficiencia y equidad que permita la recomposición de la ocupación del suelo rural, que optimicen la

utilización de la infraestructura rural del país, requiriéndose el mejoramiento de las condiciones de acceso al crédito y tecnología por parte de los productores. Debe ser una reasignación de activos productivos que cuente con un proceso de redistribución patrimonial.

Las alianzas tendientes a buscar la complementariedad de conocimientos tecnológicos y capacidad empresarial, con responsabilidad social y económica son necesarias en la reforma agraria. En este sentido, hay que señalar que la política de innovación tecnológica, debe adaptarse necesariamente, a la estructura socioeconómica, cultural y medioambiental, de los diferentes territorios existentes en el país.

Al concluirse que uno de los cuellos de botella que tiene la reforma agraria es el financiamiento de las actividades productivas, de los beneficiarios de este programa, se requiere un esfuerzo singular de reflexión al interior de los sistemas institucionales de financiamiento y al interior de las propias instituciones para evaluar las necesidades de cambio, un área de especial atención es el financiamiento bajo condiciones especiales para la producción agropecuaria, para la economía campesina y específicamente para los beneficiarios de reforma agraria. Una solución sería la creación de una línea especial de crédito para esta clase de población.

BIBLIOGRAFIA

ALBURQUERQUE, Francisco. (1997) " Metodología para el desarrollo económico Local". LC/IP/G.105, Febrero 1997.

_____ (1998) "El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local". En: Conferencia IV Maestría en Desarrollo Económico en América Latina, Santa María de la Rábida, Huelva, España (1998).

BEJARANO, Jesús Antonio. "Elementos para un enfoque de competitividad en el Sector Agropecuario". Mayo de 1995.

BIFANI, Paolo (1997) "Medio Ambiente y desarrollo". Universidad de Guadalajara.

BRIGNOL, M. Raúl (1987), "El Sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil" En: Revista de la CEPAL No 33; Santiago de Chile.

CEPAL (1990) "Transformación productiva con equidad". La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el caribe en los años noventa, Santiago de Chile.

_____ (1991) "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", Santiago de Chile.

_____ (1.992) "Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado", Santiago de Chile.

_____ (1993): "El regionalismo abierto, la transformación productiva y la equidad", Santiago de Chile.

DANE, (1996). Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Sistema de información del sector agropecuario Colombiano. "Encuesta Nacional Agropecuaria, resultados 1995".

DNP, (1993), Departamento Nacional de Planeación; "Política para el desarrollo rural campesino", documentó No 008.

_____ (1994), Departamento Nacional de planeación; Programa de Modernización Agropecuaria y Rural, Documento No 2723.

ECHEVERRY, Rafael, (1999). Director Misión Rural, En: “ Conversatorio sobre reforma agraria” INCORA, Santafé de Bogotá, Marzo 30 de 1999.

FAJARDO, Dario (1994) “La política social rural”, En: el agro Colombiano ante las transformaciones de la economía. IICA.

_____, (1999) Director del grupo de Zonas de Reserva Campesina IICA-BM. Comentario como panelista en: FORO REFORMA AGRARIA “La reforma agraria en las agendas para la búsqueda de soluciones en el conflicto armado.

FALS BORDA, Orlando (1998) “Visión del ordenamiento territorial Colombiano en el siglo XX”. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo VIII. Planeta Colombiana. Santafé de Bogotá.

_____, Catedrático Universidad Nacional, En: Conversatorio sobre reforma agraria “ INCORA, abril 20 1999.

_____, (1979). “Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo desde mediados de los años sesenta”.

_____, (1992) Principales indicadores socioeconómicos de dos asentamientos de Reforma Agraria, Proyecto BRA 87/ 022.

_____, (1995) Desarrollo Agropecuario: De la dependencia al protagonismo del agricultor. Serie de desarrollo rural No 9, cuarta edición.

FFRENCH-DAVIS, R (1.988) “ Esboza de un planteamiento neoestructuralista”, revista de la CEPAL, núm. 34, abril.

FRANCO, H. Marilú (1992) “ La renta de la tierra en el cultivo de arroz en Colombia ” Tesis para optar título de Magistra en desarrollo rural”.

GARAY, Luis Jorge. (1999) “Globalización y crisis. “¿Hegemonía o corresponsabilidad?” Tercer mundo editores. Colciencias, Santafé de Bogotá.

GARCIA, Antonio. (1.973) “Sociología de la Reforma Agraria en América Latina”, Amorrortu editores S.C.A., Buenos Aires.

JANVRY, Alain. (1.981) “The agrarian cuestión an reformism in Latin América”, The Johns Hopkins University, Consultin editor.

MACHADO, Absalon. (1999) Investigador de CEGA. En “ Conversatorio sobre reforma agraria”, INCORA marzo 25 de 1999.

MINAGRICULTURA - IICA (1995) “Censo de minifundio en Colombia”.

MINAGRICULTURA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, IICA (1.996) "Política Agrícola". La búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad.

MISIÓN DE ESTUDIOS DEL SECTOR AGROPECUARIO, (1990); "El desarrollo Agropecuario en Colombia". Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.

MONCAYO, C. Víctor, (1986) "Política Agraria y desarrollo capitalista" en problemas agrarios Colombianos. Absalon Machado Coordinador. Siglo XXI editores de Colombia Ltda.

NORTH, C Douglas (1.993) "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de cultura económica, México.

_____ y BARRY Weingast. 1989. Constitutions and commitment: the evolution of Institutions Governing Public Choice Seventeenth – Century England. The Journal of Economic History.

O. Delahaye (1996). Renta y mercado de la tierra agrícola: algunas indicaciones de los casos Venezolano y Chileno, en Reforma Agraria, FAO

RAMIREZ O. Augusto, Miembro comision de paz. En: " Primer conversatorio sobre reforma agraria", Ministerio de agricultura y desarrollo rural, Enero 28 de 1999.

REPUBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. "Cambio para construir la paz ". Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Andrés Pastrana. 1998 – 2002.

REYES, P Alejandro. (1996), "Geografía de la violencia en Colombia"; en Una mirada social al campo, compilación de la cumbre social rural, Ministerio de Agricultura. Colombia.

_____ "Compra de tierras por narcotraficantes". En: PNUD, Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección Nacional de Estupefacientes. Unidad Administrativa Especial Entidad de Coordinación Nacional. "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social. Editorial Ariel. Santafé de Bogotá, mayo de 1997.

RODRÍGUEZ, O. (1980: La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, México, siglo XXI.

SAMPAIO P. (1.993), "La Reforma Agraria en América Latina", FAO-RLAC.

SARMIENTO, A. Libardo. (1996), "La pobreza rural en Colombia en el contexto latinoamericano, en una mirada social al campo, compilación de la Cumbre Social Rural, Ministerio de Agricultura. Colombia.

SUNKEL, O. (1.991), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", En: O SUNKEL (com), El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América latina, serie lecturas Núm. 71, México, D.F, fondo de cultura económica, pp 35 a 79.

VILLALBA, M Rodrigo (1999), Gerente General del INCORA "Primer Conversatorio sobre reforma agraria", Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, Enero 28 de 1999

ANEXO 1

Porcentaje de municipios con compras de tierras por parte de narcotraficantes. 1995

DEPARTAMENTO	No. de Municipios con compras de tierras por parte de narcotraficantes	No. Total de Municipios	% de municipios con compras de tierras por parte de narcotraficantes
Valle	36	42	85.7
Córdoba	22	26	84.6
Quindío	9	12	75.0
Risaralda	10	14	71.4
Antioquia	88	124	70.9
Magdalena	14	21	66.6
Guajira	6	9	66.6
Tolima	29	46	63.0
Caldas	14	25	56.0
Caqueta	8	15	53.0
Atlántico	12	23	52.2
Bolívar	18	35	51.4
Casanare	8	19	43.0
Meta	11	28	39.2
Cundinamarca	43	115	37.3
Cesar	8	24	33.3
Vichada	2	6	33.3
Choco	6	19	31.5
Sucre	7	24	29.2
Guaviare	1	4	25.0
Amazonas	2	8	25.0
Putumayo	3	13	23.0
Santander	14	87	22.0
Cauca	6	38	15.8
Boyaca	16	123	13.0
Huila	4	37	10.8
Norte Santander	3	40	7.5
Nariño	3	62	4.8
Total Colombia	409	1039	42.0

Fuente: Reyes P., Alejandro. 'Compra de tierras por narcotraficantes'. En: PNUD, Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección Nacional de Estupefacientes. Unidad Administrativa Especial Entidad de Coordinación Nacional. "Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social. Editorial Ariel. Santafé de Bogotá, mayo de 1997.

ANEXO 2

El Minifundio en Colombia. 1994

Departamento	Predio en Minifundio	Area en minifundio (has)	Total de Predios	Area total (has)	% Predios	% Area
Amazonas	328	6.789	383	24.578	85.64	27.62
Antioquia	294.557	1.179.682	348.981	7.453.700	84.43	15.83
Arauca	21.668	622.562	30.474	2.352.802	71.10	26.46
Atlantico	9.617	49.241	13.876	288.240	69.31	17.06
Bolivar	31.223	255.434	47.205	2.028.246	66.14	12.59
Boyaca	443.530	868.409	469.187	2.196.304	94.53	39.54
Caldas	64.160	145.864	77.423	735.241	82.87	19.84
Caqueta	23.059	855.740	33.665	2.553.177	68.52	33.52
Casanare	11.314	117.904	18.474	2.702.991	61.24	4.36
Cauca	221.465	655.587	233.458	2.787.960	94.86	23.51
Cesar	15.494	174.982	30.258	2.207.039	51.21	7.93
Choco	12.039	77.569	16.906	286.990	71.21	27.03
Cordoba	61.146	3.125.41	86.901	2.272.251	70.36	13.75
Cundinamarca	308.273	563.273	36.806	2.248.092	84.04	25.06
Guainia	93	10.814	93	470.549	100.00	2.30
Guajira	70122	98.566	10.883	1.935.859	65.44	5.09
Guaviare	5.040	328.195	7.760	5.399.200	64.95	6.08
Huila	65.989	317.351	85.809	1.680.100	76.90	18.89
Magdalena	17.763	76.484	40.443	2.326.353	43.92	3.29
Meta	22.531	317.438	41.651	5.510.041	54.09	5.76
Nariño	209.361	377.919	234.703	1.254.702	89.20	30.12
Nte Santander	49.459	441.580	67.636	2.168.998	72.83	20.36
Putumayo	16.399	121.134	20.129	676.764	81.47	17.90
Quindio	12.173	33.762	15.489	183.538	78.59	18.40
Risaralda	27.992	54.400	36.873	363.147	75.91	14.98
Santander	148.648	677.701	180.714	2.920.039	82.26	23.21
Sucre	34.242	166.272	43.765	1.055.805	78.24	15.75
Tolima	89.525	268.347	130.502	2.138.791	69.60	12.55
Valle	75.395	148.334	99.523	1.263.285	75.76	11.74
Vaupés	89	3.091	2.148	14.576	4.14	21.21
Vichada	346	192.404	566	1.361.942	61.13	14.13
Total Nacional	3154.984	8.032.542	3.833.542	3.112.107	82.36	15.64

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. IICA. Censo de minifundio en Colombia. Santafè de Bogotá, febrero de 1995.

Nota: El censo de minifundio, lo define como “ el universo donde cabe todos los campesinos que disponen de una unidad agrícola familiar (UAF) o menos”.

ANEXO 3

ACCION INSTITUCIONAL INCORA

1961 - 1998

PROGRAMAS	Ley 135/1961	Ley 30/1988	Ley 160/1994	TOTAL
	1961 – 1987	1988 - 1994	1995 - 1998	
Adquisición de Tierras				
Predios	4,814	2,156	1,313	8,283
Hectáreas	976,834.0	575,756.0	259,692.0	1,812,282
Has/Predio	202.9	267.0	197.8	218.8
Adjudicación de Tierras				
Familias	47,264	35,139	17,698	100,101
Hectáreas	815,719.0	599,749.0	258,023.0	1,673,491.0
Has/Flia	17.3	17.1	14.6	16.7
Titulación de Baldíos				
Títulos	271,095	92,934	41,790	405,819
Familias	271,095	92,934	55,138	419,167
Hectáreas	7,806,812.0	3,460,100.0	3,402,095.0	14,669,007.0
Has./Título	28.8	37.2	81.4	36,1
Extinción Der. Dominio.				
Predios	694	210	47	951
Hectáreas	4,316,436.0	247,710.0	57,939.6	4,622,085.6
Has./Predio	6,219.6	1,179.6	1,413.2	4.860.2
Const. y Ampliación Resg.				
Número	174	174	153	501
Familias	23,036	25,930	12,980	61,946
Hectáreas	9,853,104.0	17,661,239.0	2,494,220.4	30,008,563.4
Cobertura Área	18,475,635.0	21,721,088.0	6,150,985.6	46,351,061,4
Cobertura Poblacional	341,395	154,003	85,759	581,214