

Antecedentes, alcances y validez de una reforma agraria en Colombia

by Revista Vinculando - jueves, septiembre 02, 2010

https://vinculando.org/articulos/sociedad_america_latina/antecedentes_alcances_validez_reforma_agraria_colombiana.html

Antecedentes

La intención de reformar la estructura agraria de un país a partir de la redistribución de la tierra se conoce como reforma agraria. Uno de los objetivos de la reforma agraria es el de promover una mayor eficiencia en los patrones de uso de los suelos. En particular, crear a partir la reforma de la estructura de la propiedad, condiciones favorables para fomentar la intensificación de la producción agropecuaria (Balcázar et al 2001:31).

El primer intento de reforma agraria en Colombia se lleva a cabo en 1926 por el gobierno para evitar una crisis alimentaria. Desde 1920 el campo vivía una serie de problemas que iban en contra de una adecuada producción agrícola. Una alta concentración de la tierra podría disminuir la producción. Violencia provocada por la inadecuada distribución de la tierra hacia enfrentar constantemente a terratenientes con campesinos. El conflicto armado partidista que tenía su asiento en la zona rural, motor de violencia durante esta época.

Al tiempo que se presentaba un alto grado de malestar rural, la reducción de los ingresos generado por la depresión mundial, repercutió con fuerza en el país durante esta década (Berry 2002:29). Lo anterior hace que el gobierno se centre en conseguir una adecuada producción agrícola.

Desde esta fecha hasta la actualidad en el país se reglamentaron 11 leyes de reforma agraria, sin que ninguna de ellas hubiese tenido el alcance deseado. Para algunos los intentos de reforma agraria en el país han sido una suma de fracasos. A continuación se muestra de forma breve en que consistían las leyes donde se legislaba en esta materia.

1.1 Leyes en materia agraria, periodo 1926 - 1948

Las leyes que se formulan durante este periodo se caracterizan por ir en contra de las formas tradicionales de tenencia. Con la reforma agraria el gobierno persigue una adecuada distribución de la tierra, clarificar los derechos de propiedad sobre las tierras agrícolas y garantizar una oferta adecuada de alimentos.

En 1926 se dicta la **ley 74** y mediante ella se establecen por primera vez en el país dos aspectos fundamentales: que toda propiedad rural debe cumplir una función social y que el estado puede expropiar tierras no explotadas. Con esta ley se crearon elementos de trascendencia para el sector agropecuario, como la creación de la Jurisdicción Agraria con la existencia de jueces especializados en dirimir conflictos de tierras, y la introducción de la figura de la Extinción del Dominio o pérdida de la propiedad como resultado del incumplimiento de su función social, es decir, cuando el propietario la dejase sin explotar económicamente durante un lapso determinado.

Diez años más tarde se crea la **ley 200 de 1936**. Conocida como el primer intento de realizar una reforma agraria, más allá de las simples parcelaciones dentro del mercado de tierras que impulsaba el Banco Agrícola Hipotecario, esta ley surge como resultado de las presiones ejercidas por el movimiento campesino en auge, pero no de su gestión política sino de la del partido liberal que "lo capitalizó en aras de sus propios intereses y de los del capital y los empresarios" (Mondragón 2002).

Sin embargo, asegura Berry (2002), la ley 200 poco o nada contribuye a frenar la continua apropiación de tierras públicas en las zonas de frontera ni a afrontar las tensiones entre colonizadores y empresarios alrededor de las tierras, estas seguirían siendo una causa esencial del conflicto social en el campo colombiano. Para él, esta ley en vez de mejorar la situación de los campesinos que aspiraban a tener tierra "parece haber sido contraproducente por cuanto promovió su privatización por los propietarios y la expulsión de colonos" (Berry 2002:33).

En 1944 los terratenientes se agrupan y se oponen a las políticas de reforma agraria en el país, alegando que atentaban contra la propiedad privada (ídem). El gobierno de López cederá a sus demandas y el equilibrio de poder se desplazará a favor de los terratenientes. Beneficiando sus intereses, la aprobación de la **ley 100 de 1944** declara de conveniencia pública los contratos de aparcería y aplazará hasta 1956 los posibles efectos favorables para los aparceros y arrendatarios campesinos de la aplicación de la **ley 200**.

Después del asesinato de Gaitán, el 9 de abril de 1948, el gobierno promulgó el **decreto ley 1483 del 11 de mayo de 1948**. Por medio de esta se crea el Instituto de Parcelaciones, Defensa Forestal y Colonización, cuatro años después pasó a denominarse sólo Instituto de Colonizaciones. Como asegura Mondragón (2002), con este **decreto ley** solo se compraron 5 haciendas para unos centenares de familias, mientras cientos de miles eran desplazadas por la guerra.

1.2 Periodo 1961-1968: Frente Nacional

En el periodo 1961-1968, durante el Frente Nacional es creada la **ley 135 de 1961**. Por medio de ella se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) como organismo ejecutor de la política de Reforma Agraria. Se buscó a través de esta ley presionar a los grandes propietarios del agro a modernizar las explotaciones en su poder, y permitir un uso más adecuado de sus suelos, so pena de extinción de dominio.

La **ley 1ª de 1968**, conocida también como de Arrendatarios y Aparceros, 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. Con un enfoque de indemnización y avalúo no comercial, logró provocar la baja del precio y de la renta de la tierra (Mondragón 2002)

No obstante, los objetivos de dotar de tierras a arrendatarios y aparceros no tuvieron el impacto deseado; en cambio, según Balcázar et. al (2001), significó un retroceso y un empeoramiento de la situación de los campesinos pues los propietarios reaccionaron desalojándolos de sus predios para evitar que solicitaran la adjudicación de las tierras que trabajaban, o iniciaran reclamaciones por el pago de "mejoras" realizadas por ellos en los predios (Balcázar et. al 2001:13).

1.3 Contrareforma 1973-1994

Balcázar et. al (2001) expresa que lo más característico de esta fase es "la negociación política alrededor de la reforma agraria, con un énfasis hacia la capitalización y modernización tecnológica de la agricultura y la incorporación de nuevas tierras a la producción, en desarrollo de un acuerdo político entre el Congreso, el gobierno y los gremios de la producción agrícola, conocido Acuerdo de Chicoral" (Balcázar et. al 2001:13).

Para Berry (2002) esta fase de la política colombiana campesina fue un rechazo a la reforma agraria como comúnmente se conocía. En el Acuerdo del Chicoral, realizado en 1972, una comisión bipartidista con fuerte representación de las familias antiguas terratenientes toma una serie de decisiones sobre reforma agraria, entre ellas la de suprimir la opción de expropiación de tierras (Berry 2002:46). A partir de este año, se determina un sistema de acciones estatales en el campo colombiano, que apuntan a atenuar los efectos del atraso del sector, sin afectar el sistema de propiedad del suelo (Mondragón 2002).

En este periodo la **ley 4ª de 1973** 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 (Mondragón 2002). Mediante esta ley se crean las *empresas comunitarias*, las cuales serían controladas por el INCORA, proyecto que fracasó debido a la inadecuada cantidad de tierra, baja calidad la incertidumbre de la tenencia y la falta del crédito o de oportunidad de crédito (Berry 2002:45).

Posteriormente la **ley 5ª de 1973** definió las líneas de crédito para los empresarios y grandes propietarios y reorientó la financiación al campesinado a través del crédito hacia la asistencia técnica.

La **ley 6ª de 1975** legalizó nuevamente la aparcería como un sistema de contratación en el campo, asimilándola a la sociedad de hecho. Pero a pesar de sus intenciones esta ley no logró en la mayoría del país reavivar la aparcería.

La **ley 35 del 82** enfatizó las acciones del INCORA en zonas de violencia, a través del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR. Se redujeron las pocas expropiaciones que hacía el Instituto, hasta eliminarlas desde 1986 y se asimilo la Reforma Agraria con una simple compra-venta de tierras (Mondragón 2002).

De acuerdo con Mondragón (2002), la **ley 30 de 1988** en su fundamento insistió en cambiar el concepto de Reforma Agraria como mecanismo de distribución de la tierra inadecuadamente explotada, por el de comercialización de tierras. Sustituyó el concepto de necesidad de tierra por parte de sectores campesinos, por el de oferta de tierras por parte de sus propietarios, para iniciar procesos de compra. Hará casi imposible el procedimiento de expropiación y creará dentro de él un avalúo más alto en favor del propietario.

Empero, según Balcázar et. al (2001), durante el período que duro vigente esta ley se registra una mayor dinámica en la adquisición de tierras. En siete años ingresaron al Fondo Nacional Agrario 575.756 hectáreas, con una participación del 80 por ciento de la modalidad de compras; mientras que las expropiaciones y cesiones se reducían considerablemente. Al tiempo, el número de familias beneficiadas se elevó a 33.670 (Balcázar et. al 2001:16).

La ley vigente de reforma agraria es la **160 de 1994**. Formulada por el gobierno de César Gaviria, tiene como principio básico la negociación voluntaria de tierras. Con este nuevo enfoque se pretende reducir la intervención del Estado en los programas de adquisición y dotación de tierras, con el fin de eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad (Balcázar et. al 2001:18).

Esta ley establece un subsidio al beneficiario equivalente al 70 por ciento para la compra de tierras; el 30 por ciento restante puede provenir de una línea de crédito especial de tierras, dispuesta por los intermediarios financieros, o de recursos propios. Los campesinos interesados en la adquisición de tierras pueden adelantar, individual o conjuntamente y en coordinación con el INCORA, el proceso de negociación de las tierras con los propietarios.

Durante el periodo 1995-1999 las tierras que ingresan al Fondo Nacional Agrario disminuyen a 286.939 hectáreas; mientras que el número de familias beneficiadas baja a 19.397, en comparación con el período anterior. La inversión cae, el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funcionó en concordancia con aquél (Balcázar et. al 2001:18).

El sistema de reforma agraria no funcionó como tal debido a la formulación aislada de políticas y prioridades propias en cada entidad, al grado disímil en la planificación de instituciones y entidades territoriales, a la especialización y dispersión de funciones y al estado diferenciado del proceso de descentralización en todas ellas.

Mondragón (2002) agrega que el proyecto gubernamental en vez de contrarrestar la tendencia a los altos precios la consolidaba, al mismo tiempo que dejaba al INCORA y a los campesinos completamente al arbitrio de las propuestas de los propietarios. En ese sentido Benítez (2005) asegura que el Estado abandona la reforma agraria al

limitar su acción a la simple entrega del subsidio de compra de tierras a campesinos.

1.4 Alcances de las reformas agrarias

La estructura bimodal de la propiedad del espacio rural colombiano en la actualidad demuestra el fracaso de la reforma agraria en el país. De acuerdo con Machado *et al* (200x), la acción del Estado ha servido para fragmentar la mediana propiedad rural, mientras la grande tradicional no se transforma y la pequeña se empobrece más. Lo expresado por Machado es evidente al revisar la evolución de la estructura de la propiedad por tamaños en Colombia en el periodo 1984 a 2002.

Cuadro 1

Tamaños	Predios			Superficie		
	1984	1996	2002	1984	1996	2002
Pequeña	86.36	86.76	97.00	14.96	13.07	24.20
Mediana	13.44	12.93	2.60	52.32	42.30	14.60
Grande	0.36	0.31	0.40	32.72	44.63	61.20
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: realizada según los datos de Absalom Machado 1998 y Darío Fajardo 2002.

Las cifras del cuadro 1 nos indican que en el país la dualidad minifundio latifundio se ha incrementado a niveles sorprendentes, muchos propietarios poseen un área reducida y unos pocos un área colosal; también, que la mediana propiedad ha disminuido en detrimento de la grande, lo cual indica una notoria reducción del número de empresarios rurales (Machado 200x).

De acuerdo con Machado, la mayor parte de estas tierras se encuentran en manos de "señores de la propiedad", los cuales defienden sus territorios con las armas, imponen tributos obligatorios, ejercen amedrentamiento y castigo con la pena de muerte o el desplazamiento obligado a quien comenta violación de sus normas y códigos de conducta, o a quien no se someta a sus reglas.

En este sentido indica que el conflicto colombiano, la irrupción del narcotráfico, la conformación de grupos armados, el paramilitarismo como institución informal, nos ha hecho regresar a formas medioevales en la estructura agraria bimodal (Machado, 2005:309).

Por otra parte, si bien las reformas agrarias contemplaban dentro de sus estrategias apoyar al campesinado por medio del INCORA, con capacitación sobre técnicas de cultivo, esto no tuvo los alcances esperados. Estudios demuestran que en familias apoyadas en programas tienen una calidad de vida inferior que los no beneficiados por estos (Balcázar et al 2003).

2. Validez de una reforma agraria

La producción de alimentos es asunto del Estado, cae dentro de la esfera de sus deberes por cuanto así lo impone la Constitución Nacional en sus artículos 64, de protección especial a trabajadores agrícolas; 65, de especial protección a la producción de alimentos y promoción de la investigación y la transferencia de tecnología, y 66, de acceso al crédito (Machado et al 2004, 135)

Empero, la carencia de una política agraria imposibilita abordar con pertinencia el problema de la inseguridad alimentaria. Hoy en día, Colombia no está blindado ante una posible crisis de alimentos. Por un lado, no ha existido una política agropecuaria que tenga como propósito la disponibilidad de alimentos de manera continua y permanente. Por otro lado, dependemos en gran parte de Estados Unidos en materia alimentaria, al importar una alta cantidad de cereales, tubérculos, cárnicos y frutales anualmente.

La contraloría estima que sostener la seguridad alimentaria de la población colombiana exigiría la importación de 30'986.002 toneladas de alimentos, en lo que sería necesario llegar a invertir el 10.65 % del PIB Nacional en el año 2015. El escenario pasivo se basa en mantener los rendimientos agrícolas actuales, con lo que habría que generar un producto suficiente para alimentar a 53 millones de personas, población estimada para el 2015. Este escenario exige poner en producción más de 63 millones de hectáreas cuando la disponibilidad de los suelos del país es de 28.8 millones de Hectáreas, incluso si se usan zonas con vocación agrícola y forestal.

La contraloría concluye que los dos escenarios son inviables para el país, por lo que trabajar en el incremento de los rendimientos, en enfrentar el problema de la investigación tecnológica dándole mayor responsabilidad del Estado, investigar en agricultura ecológica, ecoturismo, explotación de camarón, desarrollo forestal, biodiversidad amazónica, caucho y cuidado de cuencas (Machado et al 2004, 136)

Es innegable entonces la importancia de realizar hoy en día una reforma agraria en el país. Una nueva reforma agraria que plantee mecanismos para la redistribución de tierras así como para fortalecer las economías campesinas, entre otras.

Sin embargo, además de reestructurar la propiedad por una decisión política, se requiere desmontar los factores que alimentan la concentración de la propiedad, la fragmentación antieconómica de ella, la exclusión de los que no tienen tierra para producir; los factores institucionales, políticos y privados que sostienen y estimulan una estructura agraria desigual, excluyente, antidemocrática, que se ha constituido en una afrenta contra la pobreza y el desarrollo (Machado 2005, 68).

Asimismo, es indispensable un proyecto de desarrollo rural apoyado decididamente por el Estado, que contemple aspectos fiscales y la situación real del intercambio comercial agrícola, para poner al campesinado en condiciones positivas de existencia. Estas condiciones se garantizan con la implementación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales del campesinado (Suárez 2006, pag)