

BREVE HISTORIA DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

ARSENIO CORELLA HURTADO*

Naturaleza de la Reforma Agraria

Reforma agraria en Colombia

Por su naturaleza, la ganadería y la agricultura son actividades que se desarrollan principalmente con base en el uso de la tierra y el agua. Si se exceptúa la hidroponía y la ganadería de estabulación, no existe actividad agropecuaria que se adelante sin utilizar el recurso tierra. Por ello, la tierra reviste máxima importancia como factor productivo. La calidad de los suelos, su localización y extensión, determinan su valorización y el potencial de desarrollo en la producción de alimentos en el país. Sin embargo, en las últimas décadas el progreso técnico ha contribuido al desplazamiento de la tierra como factor productivo en relación con el capital. Aún así, ella continúa siendo un factor decisivo en la productividad agrícola.

El problema del desarrollo económico y social ha sido abordado en todo en todos los países de diferentes maneras, planteando a la vez múltiples alternativas de solución. La mayoría de ellas contemplan tópicos relacionados con el manejo fiscal, monetario y otros afines. No obstante, en algunos de ellos, tal como ocurre en Colombia, los problemas sociales que atañen a la tenencia y repartición de tierras, no han llamado la debida atención de los organismos gubernamentales, en tal forma que solucionen los bajos ingresos de una gran masa de población que deriva su sustento de la actividad agrícola y pecuaria, y que paradójicamente, provee cerca del sesenta por ciento de la dieta básica del colombiano.

La Reforma Agraria parte necesariamente de la distribución de la propiedad territorial e indica un cambio en los modos o patrones existentes de ese proceso. Si no hay un cambio fundamental en ellos, no se puede hablar propiamente de reforma agraria. Sin embargo, manifestaba Lleras Restrepo en los debates previos a la aprobación de la Ley 135 de 1961, la Reforma

* Profesor Titular. Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad de Nariño, Pasto, Colombia.

Agraria "no termina ni se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende igualmente una según da fase que consiste en la administración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la reforma" (Lleras, 1982).

Además, debe agregarse a lo expuesto por Lleras, es parte esencial de la reforma la asistencia técnica integral a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de sus cultivos, lo mismo que la organización para la compra de los elementos y productos agropecuarios. De igual manera, la reforma implica la asistencia social en favor de los beneficiarios, a fin de elevar sus niveles de vida, no sólo como un imperativo de justicia, sino para "arraigarlos a la tierra que han recibido" tal como lo expresa Echavarría (1985).

El mismo autor manifiesta que son dos los aspectos relacionados con el problema agrario. Uno la productividad del sector, principalmente de alimentos. Un país -expresa- tiene un problema agrario cuando no está en capacidad de alimentar adecuadamente a su población y un sistema económico en esas condiciones es imperfecto. El otro aspecto del problema agrario es la naturaleza de la tenencia de la tierra. Y si el país no organiza su producción en el campo en unidades productivas eficientes, el problema se hace evidente. *Continúa lo de la otra hoja*

La Reforma Agraria a nivel internacional

Existen diversos procesos de desarrollo del capitalismo en la agricultura, de acuerdo a las diferentes estructuras agrarias nacionales. En algunos casos los cambios se han desarrollado por la llamada vía junker o vía prusiana, contraria a la redistribución de la tierra, y en otros por la denominada vía farmer, que supone la destrucción y fragmentación de las haciendas terratenientes, para dar paso a un campesino autárquico, que pueda tornarse posteriormente en granjero capitalista. En otros, como es el caso de Colombia, por una combinación señalada como vía agro-comercial. Por la vía junker han sido importantes los cambios ocurridos en la Prusia Oriental y para la vía farmer los que se presentaron en los Estados Unidos y Australia. Esta última fue rechazada por algunos países, pero adoptada con relativo éxito en otras sociedades capitalistas como Japón, Taiwan y Corea del Sur, resultado de las drásticas reformas agrarias y redistributivas que redujeron ostensiblemente el tamaño de los latifundios y más aún de las propiedades pequeñas o de tamaño mediano, como es el caso del Japón, donde el latifundio se comenzó a reducir

después de 1861 (Delgado, 1984).

En el Cercano Oriente, la mayor parte de los países que comprende Afganistán, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Sudán, Siria, Arabia Saudita, La República Arabe Unida y otros estados más pequeños como Yemen del sur, presentan desde el punto de vista de reforma agraria muy especiales características. Son problemas comunes y esenciales en ellos la aridez, la consiguiente necesidad de riego y el nomadismo. Así mismo es grande la diferencia de recursos entre los países del área, así como de los regímenes políticos (Echavarría, 1985).

En el ámbito latinoamericano, la revolución cubana propendió por el establecimiento de una reforma integral en 1959. Para la época, algunas naciones latinoamericanas como México y Bolivia habían iniciado procesos en ese sentido con relativa anterioridad, en ambos casos como consecuencia de importantes movimientos revolucionarios de origen político, los que recibieron un sustancial apoyo campesino.

En Cuba, la reforma agraria implementada como consecuencia de la revolución estuvo ligada, como en el caso de las naciones de Europa Oriental, a un cambio radical del régimen político y socioeconómico. Lleras (1982) anotaba en ese sentido, como las primeras normas sobre distribución de tierras que contenía la ley agraria de 1959 se fundamentaban en la creación de "unidades mínimas vitales". A partir de 1960 los ingenios azucareros que fueron confiscados se organizaron como cooperativas de producción. En el período 1963-1964 se identificaban dos sectores en la economía agrícola. Por un lado, las cooperativas azucareras y las llamadas "granjas del pueblo", siendo en realidad todas ellas granjas estatales y por otra parte el de los campesinos organizados y agrupados en la Asociación Nacional de Productores Pequeños (ANAP). En estas circunstancias, la capitalización del sector agrícola se cumplía fundamentalmente a través de mecanismos estatales. Uno de los máximos logros alcanzados fue en realidad la eliminación casi total del desempleo. En síntesis, el ejemplo cubano permitió detectar como resultados de ese proceso, una trascendencia directa sobre toda la estructura económica del país en especial sobre la composición de la balanza de pagos, distribución del ingreso, tasa de inversiones y naturaleza de los consumos.

Desafortunadamente, no se cuenta en la actualidad con información suficiente y concreta para formarse un razonado concepto sobre el desarrollo de la reforma agraria cubana.

Tal como ha sucedido en Perú, Chile y Colombia, los movimientos de reforma agraria han estado acompañados por acciones de desarrollo rural y por un considerable incremento de los recursos financieros dedicados al sector campesino (Perry, 1983).

En Ecuador, la reforma se inició con ímpetu y con recursos apreciables dentro de las limitaciones de esa nación. No obstante, el proceso se ha visto obstaculizado por frecuentes cambios políticos y la ausencia de un liderazgo que aborde en definitiva el cambio social agrario. Pero se pueden señalar aspectos positivos en la legalización de títulos a colonos, introducción de un sistema catastral, formación de ligas de trabajadores, mejoras en el salario mínimos y el desarrollo de obras de infraestructura y colonizaciones. Merece destacarse como resultado de la reforma, la abolición de la ancestral institución del "huasipungo", una forma de colonato especialmente gravosa (Machado, 1987)

Venezuela está dotada de sustanciales recursos provenientes de la explotación petrolera y no tiene en la actividad agropecuaria su mayor fuente de ingresos.

A pesar de ello, pudo adelantar programas relacionados con el asentamiento de un considerable número de familias campesinas, estableció prioridades para la afectación de tierras, señalando en primer término las de propiedad pública, las incultas y determinando derechos de reserva sobre extensiones apreciables (Lleras, 1982).

En el plano de la América Central, las características reformistas varían considerablemente entre los países. Algunos como Honduras y Panamá tuvieron posibilidades de expansión del área cobijada por la frontera agrícola.

En otros como El Salvador y Haití esa posibilidad fue nula. En Guatemala las presunciones de reforma se dificultaron, a raíz del derrocamiento del presidente Arbenz cuando se abolieron las normas constitucionales que la hacían posible. En Brasil se dio preferencia a la colonización y en Argentina se han adquirido o expropiado importantes extensiones de tierra (Machado, 1986).

En resumen, el inicio de la reforma agraria en Latinoamérica presenta características interesantes. Furtado, citado por Lleras (1982), señalaba una importante distinción entre los países en los cuales existía desde antes de la conquista, una densa población estructurada en comunidades sedentarias, cuya organización social estaba íntimamente ligada al uso de la tierra y aquellas donde la población era menos densa y tendía a expandirse mediante la

colonización de las tierras vírgenes, introduciendo nuevos cultivos comerciales. En los primeros, el acaparamiento hecho por los conquistadores españoles condujo a un enfrentamiento entre los latifundistas y las comunidades. Es el caso de las revueltas agrarias en México y Bolivia. En los otros países, no se presentaron enfrentamientos debido a la dispersión de la población y la creación de un número apreciable pequeños propietarios minifundistas.

García, citado por Machado y Torres (1987), señala que en América Latina las formas clásicas de tenencia de la tierra son el latifundio, el minifundio, la comunidad indígena, la explotación familiar y la mediana explotación intensiva.

LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

Características de la tenencia de tierra en la colonia

Indudablemente, la conquista sentó las bases de la dominación y explotación de las culturas aborígenes encontradas por los españoles en lo que ellos llamaron las Indias. Kalmanovitz (1975) indica que en un principio, la relación establecida entre los colonos y la población indígena fue la del saqueo y la de un desenfrenado esclavismo. Fue notoria la exportación de los aborígenes encontrados en la costa norte de la Nueva Granada hacia La Española. Más adelante, luego de la derrota de los muiscas, se daban los primeros pasos para el establecimiento de una nueva "civilización", siendo los conquistadores quienes recibieron amplias facultades para la explotación del indígena y el establecimiento de bases definitivas para el manejo del recurso tierra"

Las organizaciones sociales encontradas por los españoles eran sumamente variadas, desde agrupaciones en etapas superiores de agricultura sedentaria, productora de amplios excedentes, hasta organizaciones menos desarrolladas de recolectores y cazadores, pasando por comunidades tribales de desarrollo intermedio, agrupadas en grupos multifamiliares que ocupaban las vertientes y valles interandinos (Kalmanovitz, 1975).

Como resultado de la conquista, se introdujeron en la economía colonial ciertas instituciones socioeconómicas, las que sentaron de alguna manera, las formas de tenencia de tierra en Colombia. Ellas fueron las encomiendas, los

resguardos indígenas, los palenques y otros de menor importancia.

Las encomiendas estaban constituidas por grandes superficies de tierra, adjudicadas por disposición de la corona a los conquistadores, con amplias facultades para el recaudo de impuestos, tales como los diezmos, quintos, alcabalas, mitas, censos etc., gravámenes que caracterizaron a la economía colonial. La posterior emancipación criolla, permitió a los patriotas el usufructo de dichas tierras, dando así origen al latifundio, representados posteriormente en la gran hacienda, vestigios de las cuales perduran hasta la fecha.

Los resguardos indígenas constituían amplias superficies adjudicadas por la corona a los indígenas, bajo especial legislación, para que en ellas desarrollaran actividades agrícolas y pecuarias. Con el transcurso del tiempo y cuando se presentó el desarrollo tecnológico en el campo, los resguardos pierden importancia y contribuyen a la formación de los latifundios que presenciaron los siglos posteriores. Hoy en día, esta importante institución socioeconómica perdura en algunos departamentos de Colombia, tal como ocurre en Nariño, en donde existe evidente enfrentamiento entre la legislación real y las que a su vez estableció luego el gobierno colombiano. Este hecho ha dado origen a múltiples conflictos sociales hasta la fecha. Nieto (1975) señala el año de 1820, en el cual el gobierno ordena la extinción de los resguardos indígenas, mediante la devolución de las tierras a los indios.

Similar situación se presentó en el caso de los palenques, que constituían superficies destinadas al trabajo de los negros provenientes de algunas regiones de Africa. Los palenques aún subsisten en reducido número en Colombia, especialmente en la Costa Atlántica (Fals, 1975).

En la organización económica de la Colonia, el latifundio era la forma más generalizada de la propiedad territorial y contribuyó poderosamente a obstaculizar el desarrollo de la América hispana. En el derecho colonial, el monarca era el propietario de todas las tierras que integraban el territorio de las colonias. El latifundio era utilizado para la explotación rudimentaria de carácter agrícola y pecuario por parte de los indígenas y posteriormente por los esclavos. Una forma legal que lograba la conservación del latifundio, la constituían los mayorazgos. Según Nieto (1975), esta institución limitaba la libre enajenabilidad de la propiedad territorial.

La tenencia de la tierra en la historia del país, presenta fuertes raíces en el

manejo que la corona española dio al recurso tierra. Además de la alta tributación impuesta en las colonias, fue de primordial importancia el manejo otorgado a las grandes superficies que inicialmente estaban representadas por las encomiendas, la principal forma de recaudo fiscal de ese período. El estudio del INCORA (1988) divide la legislación española sobre la tenencia de la tierra en cinco períodos, que van desde 1492 hasta 1821. El primero (1492-1563), se relaciona con las tierras entregadas a los descubridores y conquistadores; en el segundo (1563-1591), se consagra la intervención de la autoridad pública en la concesión de tierras, determinando así el inicio de las primeras adjudicaciones privadas de tierras en la corona; entre 1591 y 1680 se configura la propiedad de las tierras mediante las celebres Cédulas de Pardo; entre 1680 y 1754 se establece el Código de Indias, relacionadas básicamente con la prescripción y sistematización de la venta de tierras y por último entre 1754 y 1821 se expiden las Cédulas de San Lorenzo y San Ildefonso, las que aportaron modificaciones, complementos y aclaraciones a la legislación anterior sobre tierras.

Las instituciones socioeconómicas mencionadas y que se originaron en la colonia, así como las directrices promulgadas la corona española, se pueden catalogar como el inicio de los programas de reforma agraria en Colombia. Los criterios de adjudicación de tierras utilizados en esa época, constituyeron importantes bases para las posteriores transformaciones que se dieron en el país en ese sentido.

La Reforma Agraria en la vida republicana

Una vez consolidada la independencia, el Congreso General de la República expidió la Ley 11 de octubre de 1821, encaminada a regular la enajenación de tierras baldías. Ese estatuto abolió tanto el método de la composición, así como el tributo que debían pagar los indígenas y dispuso repartir los resguardos de tierras en plena propiedad a las familias indígenas que los habían poseído en común. La ley conservó la que venía rigiendo sobre derechos de propiedad en las tierras y protección a los poseedores de ellas. Se establece por primera vez el registro de propiedad como requisito esencial para los contratos de compraventa (INCORA, 1988).

Las instituciones socioeconómicas que se desarrollaron en la colonia, fueron objeto de análisis y controversia por parte de los gobiernos que adelantaron la emancipación de la corona española en el país. La reforma agraria iniciada

1850 con la abolición de los resguardos indígenas y otras formas de tenencia similares, es una reforma parcial, ya que no elimina drásticamente el latifundio, lo deja subsistir y se constituye en una reforma compleja. Así lo señala Nieto (1975), cuando además afirma que dichas medidas "favorecían a los terratenientes, pues eliminan las cargas fiscales que gravitaban sobre la propiedad territorial, como es el caso de la supresión de los diezmos y la redención de los censos.

Camacho Roldán en un discurso ante el Ateneo de Bogotá en 1884, manifestaba la temeridad por medio de la cual la reforma de 1850 no fue capaz de abordar drásticamente la erradicación del latifundio, procediendo únicamente a adelantar reformas de tipo confesional, cuando se refería a la expropiación de los bienes territoriales que pertenecían a la iglesia, y que hoy se conoce como la "desamortización de los bienes de manos muertas" (Nieto, 1975). No obstante, hoy se considera esta acción como una aproximación a la reforma agraria en Colombia, pues si no se eliminó el latifundio, en cambio se definió por primera vez en la historia colombiana una noción histórica de la propiedad territorial.

Durante la colonia y luego en la actividad de la vida republicana, el latifundio dio origen a otras formas de tenencia de tierra. Una de ellas fue la hacienda tradicional colombiana, algunas de las cuales aún se mantienen y otras fueron intervenidas por acción de las leyes de reforma agraria posteriores. A mediados de la década de los años veinte del presente siglo, ciertas condiciones particulares tales como el incremento de la comercialización del café, la consiguiente recuperación de la capacidad importadora de maquinaria y equipos, la afluencia del crédito externo y el desarrollo de las obras públicas, ampliaron la capacidad de empleo urbano en los sectores manufacturero y estatal. En el sector rural se generaron movimientos reivindicativos, que se unieron a las aspiraciones de los productores parcelarios ligados a la hacienda tradicional, de obtener ingresos similares mediante su conversión en propietarios y la destinación de sus predios a cultivos permanentes como el café. Estos conflictos provocaron una oleada migratoria que desintegró la hacienda tradicional. De esa manera, las relaciones precapitalistas de la hacienda se convirtieron en agentes de su propia descomposición, en beneficio de las necesidades históricas del capitalista naciente.

El Primer Código Fiscal de la República, compendiado en la Ley 106 de 1873, reglamentó todo lo relacionado con las tierras baldías y estableció el

principio de "que su propiedad se adquiere por el hecho del cultivo". Este estatuto fue sustituido por el Código Fiscal de 1912, norma que siguió regulando lo relacionado con las tierras nacionales (INCORA, 1988).

En consecuencia, se deduce que el origen de la propiedad territorial, tanto urbana como rural, está fundamentada inicialmente en los modos establecidos en la legislación española y posteriormente en los señalados en las legislaciones civiles. Las tierras que pasaron a manos de particulares vinieron a regularse con las normas del código Civil, sancionado el 26 de mayo de 1873, adoptado como general para la República por las Ley 57 de 1887.

En Colombia, así como ocurrió en la mayoría de los países, la crisis mundial de 1929 marcó una nueva fase en el proceso de transición al capitalismo. A ello contribuyó la restricción del flujo de capitales hacia la periferia, la repatriación de los capitales norteamericanos, la reducción de los precios y el volumen de las exportaciones y la contracción de la capacidad importadora. La ausencia de productos y bienes importados relacionados con la actividad agrícola, en especial del beneficio del café, permitieron el nacimiento de la industria colombiana, con posibilidades de controlar el mercado interno. Estas situaciones coyunturales ocasionaron un nuevo impacto sobre la estructura agraria del país. Se confrontaron así conflictos sobre la tierra para consolidar unidades de producción parcelaria. Se abrió paso una política de parcelaciones, "no con el propósito de atacar de raíz el latifundio, sino para restablecer las condiciones tradicionales de producción de la hacienda y retener la fuerza de trabajo en el campo", de acuerdo con lo señalado por Machado y Torres (1987).

La reivindicación campesina que propendía por la propiedad de la tierra, tuvo acogida en la reforma constitucional de 1936 en cuanto al derecho de propiedad, ya que la función social que se le asignó serviría para modificar la propiedad tradicional. En este sentido se promulgó la Ley 200 de 1936, que ha sido considerada erróneamente como instrumento distributivo por algunos investigadores. La Ley permitió como antes, desconocer la propiedad inculta que se reputa baldía, pero otorgó al propietario formal la posibilidad de desvirtuar la presunción de baldío, mediante títulos que cobijaban un período de 20 años, sin exigir el título originario (Machado y Torres, 1987). La filosofía de la ley radicó en la obligatoriedad de la explotación económica de los predios, concediendo por ello derecho al dominio. Estableció presunción de dominio en favor del poseedor activo, no sólo frente a terceros, sino frente al Estado. El trabajo quedaba así erigido en elemento constitutivo de la

propiedad (INCORA, 1988).

Posteriormente en el país se promulgó la Ley 100 de 1944, que según los analistas, constituye un retroceso frente a los principios de la Ley 200/36. Se declaró de conveniencia pública el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por los sistemas de arrendamiento y aparcería. Esto permitió a los propietarios vigorizar sus rentas a través de las ventajas que derivaron de tales especies de sociedad o coparticipación. Provocó además esta nueva ley, el ausentismo sobre las tierras.

Los conflictos políticos generados en torno a la violencia política, llegaron en 1948 a agudizarse con la muerte del doctor Jorge Eliecer Gaitán. El hecho que trastornó la vida republicana, también tuvo sus consecuencias en el manejo del recurso tierra, debido entre otros factores, al desalojo de las tierras por la violencia política generada. En realidad, fueron muchas las hectáreas que se desvincularon de la producción agropecuaria, con la evidente pérdida del dinamismo productivo.

En 1953, ya en los albores de la presidencia del régimen militar encabezado por Rojas Pinilla, la violencia había cedido en el país, recrudesciéndose en el Tolima y el Huila. Por otra parte, en 1959 se inició la revolución cubana la que sirvió de guía y meta para la clase obrera que veía así su salida positiva hacia el bienestar social y que llevaba implícita la implementación de una reforma agraria.

La revolución cubana preocupó a muchos gobiernos, en especial al norteamericano y se montó como respuesta, una reunión en Uruguay en 1961 en donde el tema de la reforma agraria era uno de los puntos centrales. Con la ayuda del plan denominado "Alianza para el Progreso", promulgado y apoyado por el presidente Kennedy, se estableció la necesidad para todos los países latinoamericanos de emprender reformas agrarias integrales, destinadas a lograr efectivas transformaciones, con requisitos como los de una ayuda financiera del exterior, con plazos y amortizaciones flexibles. Sin embargo, Lleras en 1961 manifestaba que los organismos destinados a la implementación de dicho programa no eran competentes para adelantar el proceso.

El proyecto de ley sobre Reforma Social Agraria, fue elaborado por el Comité Nacional Agrario creado por el gobierno de entonces. Las discusiones se dieron en el Congreso Nacional y en ellas se presentaron tres variantes. La de Lleras Restrepo, la del partido conservador y la desarrollista de Alfonso López

Michelsen, que se plegó a las tesis expuestas sobre el tema por el profesor Lauchlin Currie en su programa "Operación Colombia", quien no proponía una redistribución de las tierras, sino un aceleramiento del traslado de campesinos a la ciudad y una tecnificación de la producción mediante el desarrollo del capital. La posición revolucionaria de Lleras reconoció que la tierra estaba acaparada por un reducido grupo de terratenientes, el predominio del latifundio y la existencia de un gran número de campesinos sin tierra. La tesis derechista del partido conservador formulada por Alfonso Uribe, planteaba el peligro de la socialización del país que se pretendía con la reforma agraria. El debate parlamentario sobre el tema representó un triunfo de las tesis del Doctor Lleras Restrepo dando así origen a la Ley 135 de 1961, expedida bajo el gobierno del doctor Alberto Lleras Camargo y considerada como la principal norma de este siglo sobre el manejo de la tierra.

La Ley de Reforma Social Agraria no fue el producto de la improvisación, sino el resultado del análisis de una serie de factores tales como el surgimiento de los conflictos sociales, políticos y económicos del campo, la aceptación del fracaso de los intentos anteriores y la necesidad recomendada por estudios de la FAO y la CEPAL (Perry, 1983). El mismo autor indica los principales objetivos estipulados en dicha norma que se resumen así:

- a) Reformar la estructura social agraria, eliminando la inequitativa concentración de la propiedad rústica y su fraccionamiento antieconómico;
- b) Dotar de tierras a quienes no las posean, principalmente a los que vayan a trabajar personalmente con sus familias;
- c) Elevar el nivel de vida de la población campesina;
- d) Acrecer el volumen de la producción y la productividad agropecuaria del país y la conservación y defensa de los recursos naturales.

Para el cumplimiento de tales finalidades esenciales, se creó como organismo ejecutor al INCORA y se establecieron como programas institucionales los de adjudicación de tierras, la concesión de tierras tanto a campesinos como a comunidades indígenas, conversión en propietarios de los pequeños arrendatarios y aparceros, la adecuación de tierras a los cultivos, la constitución de resguardos indígenas, la titulación de baldíos, el suministro de crédito y asistencia técnica a la población campesina y el impulso de las formas asociativas de organización y producción, la construcción de vías de

penetración y la dotación de servicios rurales de salud, educación y otros complementarios (INCORA, 1988).

La aplicación de los postulados de la reforma agraria vino a hacerse realidad sólo a partir de 1967, cuando el gobierno de Lleras Restrepo la impulsa y se produce una masificación de la misma, a tiempo que se introducen modificaciones a la ley 135 a través de la ley 1a de 1968, donde la intervención del Estado se hizo más notoria, apoyada en la reforma constitucional y en la reestructuración del sector agropecuario (Decreto 2420 de 1968), con lo cual se empezó a establecer una política de fomento que complementaba la política reformista. La ley 168 apoyó la reforma agraria con la organización campesina para otorgar impulso al proceso de redistribución de las tierras.

En el período 1968-1972 se intensificó la reforma agraria pero también la oposición a la misma. Se presentaron desalojos de arrendatarios y aparceros, aumentando la migración rural-urbana. Se formó la ANUC y se radicalizó el movimiento campesino ante la lentitud del INCORA en el proceso de redistribución. Es importante señalar que en ese lapso se crearon las empresas comunitarias como un ensayo para beneficiar más fácilmente con servicios del Estado, a núcleos de campesinos ante el proceso de asignaciones individuales de tierras.

Al iniciar los años setenta y la concepción del problema agrario cambió rápidamente. Jaramillo (1984) señalaba paradójicamente el aumento de la concentración de la propiedad, precisamente en la década de la reforma agraria, tal como lo indicó el censo agropecuario de 1970. Los crecimientos de la productividad logrados a partir de 1965, señalaban con intensidad la necesidad de emprender una estrategia de creación de empleos urbanos para que la demanda absorba los incrementos en la producción y no se viese amenazada la rentabilidad agropecuaria.

El Plan de las Cuatro Estrategias del presidente Pastrana recogió la nueva concepción del desarrollo agrícola y dentro de ese marco, se hizo la negociación política del desmonte de la reforma agraria en el conocido Acuerdo de Chicoral. Allí se acordaron otros mecanismos para impulsar la capitalización del campo y la incorporación de nuevas tierras a la producción, con énfasis en la productividad. Se negociaron nuevos acuerdos para la calificación de los predios, introduciendo los niveles mínimos de productividad y se establecieron nuevas formas de pago de los predios

adecuadamente explotados, tal como lo resume la ley 4a de 1973. Dicha norma se complementó con la ley 5a de ese año, sobre crédito de fomento y capitalización.

Los intentos de industrialización de los productos que provienen del campo han sido en muchos casos infructuosos y así lo reconocía el Plan de las Cuatro Estrategias. El obstáculo de la restringida oferta de alimentos básicos, cuya producción estaba en esa época aún lejos de ser asumida por la agricultora comercial, trató de ser solucionado con la estrategia del Desarrollo Rural Integrado (DRI), cuya implantación se inició en realidad en 1976, con el propósito de beneficiar a pequeños productores, mediante el crédito, asistencia técnica, comercialización, vías de penetración, salud, electrificación y educación (Fajardo, 1984). El programa aún subsiste con modificaciones en sus planteamientos y financiación.

La política de reforma agraria implementada por la ley 135 de 1961 ha sido objeto de controversia en muchos debates y por diferentes grupos relacionados con su actividad. Se han presentado innumerables casos en donde los intereses políticos han decidido su accionar, y en otros, las funciones que antes se mostraban con amplio espectro, han sido hoy eliminadas o reducidas, tal como es el caso de la asistencia técnica de los créditos supervisados, la adecuación y la calificación de las tierras, los distritos de regadío, otrora importantes como los del Saldaña y Coello y la desaparición de muchas de las empresas comunitarias, como es el caso de Nariño y otras regiones de la nación. Es unánime el concepto general en relación con la debilidad de la reforma agraria bajo esas consideraciones y lento el accionar de organismos como el INCORA, destinado inicialmente para llevar a cabo la implementación de ese importante y básico programa social en Colombia. Pero lo fundamental es determinar el estancamiento o reducción de la productividad agrícola, en zonas en donde esos indicadores eran altos antes de la aplicación del programa de reforma agraria.

Ante estas circunstancias y siendo Colombia un país que se destaca por su propósito de redistribuir la tierra en el sector rural, se considera que los esfuerzos realizados en ese sentido han sido hasta ahora insuficientes. Así lo destaca Juan Manuel Ospina, presidente de la SAC, cuando añade que la formulación y ejecución de los programas de reforma agraria estuvieron asociados a una "suerte de corte de cuentas políticas con el viejo régimen feudal o semifeudal prevaleciente en ese momento, aunado a la necesidad de general una ampliación del mercado interno como prerrequisito para avanzar

en un proceso de industrialización tardío pero pujante y de nuevo tipo, situación clara en los países asiáticos, pero de mucha retórica en América Latina". Indica además el dirigente, que es un dato relevante el hecho que las rentas agrícolas hoy no representan más de 2 ó 3% del ingreso de los hogares, en contraste con el 18 ó 20% de épocas anteriores (Ospina, 1996).

Se manifiesta que el esquema de reforma agraria propuesto en los años sesenta era coherente con la problemática de entonces. Sin embargo innumerables factores de la presente época han desestimulado el desarrollo de la capacidad de autogestión empresarial de los beneficiarios y no han hecho viable la transparencia del mercado de tierras. Así, el gobierno colombiano ha expedido la Ley 160 de 1994, la cual se enmarca dentro de los principios que gobiernan el Estado social de derecho. Mediante esta norma se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se reforma el INCORA y se dictan otras disposiciones afines. Se busca así una equitativa distribución y más eficiente utilización del recurso tierra.

El nuevo esquema reviste sin duda características novedosas entre las cuales sobresalen, según Ospina (1996), la negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios, que implica la organización y cooperación de las sociedades inmobiliarias rurales: el establecimiento de un subsidio para la compra de tierras acompañado de crédito; la adopción de nuevas formas de pago a los propietarios de los predios; la determinación de criterios para el establecimiento de unidades agrícolas familiares y de empresas comunitarias; la definición de parámetros para la delimitación de los terrenos baldíos nacionales adjudicables y la definición en materia de colonización, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial, resguardos indígenas y cooperativas.

Con la ley 160 se puede afirmar que el país cuenta con una norma apropiada para adelantar un ambicioso programa de reforma agraria. Castro (1996) señala que la política de acceso a la tierra persigue tres objetivos fundamentales, que a largo plazo son complementarios. Se busca distribuir equitativamente la tierra, darle un uso racional al recurso tierra, establecer fundamentos que conduzcan a un sector rural equilibrado, con menos conflictos sociales y que garanticen la seguridad alimentaria del país.

La actual ministra de Agricultura recuerda que la reforma tiene cuatro frentes básicos: el mercado de tierras, las reservas campesinas, la extinción de dominio y la adquisición de predios por parte del Incora. Añade la funcionaria

que ante la disminución de los fondos de cofinanciación, el estado debe propiciar los mejores espacios para lograr una adecuada financiación del DRI, única institución que ha persistido en su afán de lograr el incremento de la productividad rural. Indica además, la necesidad de entendimiento por parte del campesinado, del mantenimiento del Contrato Social Rural (López, 1996).

Kalmanovitz (1997) señala que la reforma agraria será particularmente difícil de implementar, especialmente en regiones donde narcotraficantes tienen un gran poder político a través de grupos que se encuentran al margen de la ley. Sin embargo, se conoce que el gobierno últimamente ha anunciado que reactivará la reforma agraria con la extinción de dominio, teniendo en cuenta que en manos de narcotraficantes están cerca de 300.000 hectáreas, anteriormente dedicadas a la producción agrícola y han pretendido legitimizarse adquiriendo propiedades en más de 400 municipios del país en zonas más integradas a la economía, pero disputadas por la guerrilla, como es el caso del Magdalena Medio, Córdoba y Urabá.

De otra parte, el gobierno con la asesoría del Banco Mundial, presentó ante el Congreso el proyecto de la Ley Marco para el sector agropecuario, que buscará crear condiciones que faciliten la modernización de la agricultura con el fin de afrontar la internacionalización de la economía.

Como corolario se considera que no es suficiente el esfuerzo del gobierno y los gremios por adelantar el programa de reforma agraria. Hoy más que nunca, se necesita la voluntad y el trabajo conjunto de propietarios y aspirantes a la tierra, para hacer realidad el proceso reformista, tantas veces postergado y muchas veces frustrado.

BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, G. G. La Reforma Agraria, fundamento de una sociedad equilibrada. *Revista Nacional de Agricultura (Colombia)* (912-913):18-21. 1996.
- DELGADO, O. La estructura agraria en Colombia. *Economía Colombiana.* (160-161):36-43. 1984.
- ECHAVARRIA, O.H. El sentido común en la reforma agraria. Bogotá, Andes, 1985. 144 p.