



en breve



Octubre 2004 No. 55

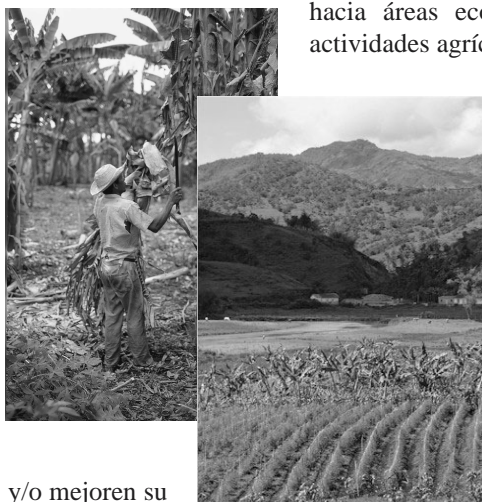
Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

COLOMBIA: POLÍTICA AGRARIA EN TRANSICIÓN

Klaus Deininger e Isabel Lavadenz

Antecedentes

El perjudicial impacto que tiene la desigualdad –en materia de ingresos, bienes, voz, y oportunidades– en América Latina es un fenómeno bien conocido. En este sentido, la desigualdad con respecto a la tenencia de la tierra está asociada con el aumento de la violencia y la disminución de la productividad agrícola. Incluso si se usa el avalúo de la tierra en vez del área física, países como Colombia registran una enorme desigualdad en esta materia, con un coeficiente de Gini de 0,85 (comparado con 0,35 en Corea o 0,38 en Japón). Contar con una política agraria satisfactoria podría romper el círculo vicioso de la desigualdad, la violencia, la subutilización de los recursos productivos y la pobreza. Sin embargo, la estrategia adecuada debe contar con varias aristas entre las que se incluyan (a) medidas directas que reduzcan la violencia y sus consecuencias; (b) mayor uso de los mercados para mejorar la competitividad y corregir las profundas desigualdades estructurales; y (c) medidas que complementen los mercados y/o mejoren su funcionamiento, para así beneficiar a los pequeños agricultores y fomentar la diversificación y el crecimiento rural. Es posible extraer importantes lecciones para el futuro a partir de la experiencia colombiana, la cual incluye reformas pilotos de la tierra asistidas por el mercado (Höllinger 1999) y proyectos que ponen al proceso de reforma en el contexto de un desarrollo empresarial más amplio (Rojas y Urbina 1999).



muy negativas para el medio ambiente. Aunque los mercados permiten que los campesinos pobres y productivos tengan acceso a la tierra, no son eficaces en cuanto a transferir las tierras de los grandes agricultores a los pequeños campesinos, lo cual implica una constante concentración generada en gran parte por la violencia y el desplazamiento.

Según los datos recaudados en alrededor de 800 municipalidades la alta desigualdad en la tenencia de la tierra está asociada con una mayor expansión de la ganadería hacia áreas ecológicamente frágiles y no aptas para actividades agrícolas, y con la subutilización de las tierras agrícolas. Esto impide que Colombia pueda ejercer su ventaja competitiva en cultivos perennes y de alto valor agregado, y reduce la contribución del sector agrícola al crecimiento económico. La alta desigualdad en la tenencia de la tierra también se asocia con un menor gasto público en inversiones, mientras que la violencia es mucho mayor en aquellas municipalidades que registran grandes desigualdades. Una cantidad cada vez mayor de estudios plantean que en aquellas zonas donde los hogares han visto minado el acceso a oportunidades económicas, es más fácil que la guerrilla, los paramilitares o el crimen organizado encuentre voluntarios dispuestos a unírseles.

Las políticas en torno a la tierra pueden ayudar a reducir el desplazamiento involuntario

Colombia se encuentra al mismo nivel que Angola, Sudán, Afganistán e Irak en cuanto a cifras de personas desplazadas internamente. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) se estima que alrededor de 4 millones de hectáreas de tierras han sido abandonadas por personas desplazadas; esta cifra es tres

Sistemas de uso de la tierra

Sólo el 30% de la tierra apta para la agricultura se usa en cultivos (con variaciones regionales significativas). Más del doble del área apta para pastizales es utilizada para la alimentación del ganado, lo cual redundará en consecuencias

veces mayor que la cantidad redistribuida por el gobierno a través de reformas agrarias desde 1961 (Proyecto global para personas desplazadas 2003). De esta manera, el desplazamiento ha generado contrarreformas agrarias considerables y probablemente contribuirá a una concentración importante de tierras improproductivas en ciertas zonas. La alta desigualdad en la tenencia de la tierra es un factor que hace aumentar apreciablemente el número de personas desplazadas, situación que produce gran sufrimiento humano. Además, debido a que la tierra abandonada por los desplazados suele no ser bien utilizada por aquellos que la ocupan, la productividad se ve reducida de manera considerable.

La tierra era el principal sustento en el lugar de origen de un gran porcentaje (60%) de familias desplazadas. Por lo tanto estas personas sufren más y durante más tiempo cuando deben dejar su hogar respecto de aquellos que se ganan la vida de otra manera, pues la experiencia agrícola no sirve de mucho en el entorno urbano o peri-urbano donde llegan.

El número de gente desplazada fue considerablemente más alto en 2001/2002 que en 1999/2000. La mayor parte abandonó su hogar debido a amenazas específicas y constituían familias encabezadas por mujeres o trabajadores del sector agrícola. Muchos menos lograron encontrar trabajo en su nuevo destino, lo cual indica un aumento en la “gravedad” del desplazamiento. En este sentido, la ayuda que se presta a personas desplazadas a través de organizaciones gubernamentales, religiosas, no gubernamentales (ONG) y otras alcanza ahora a dos tercios de los hogares encuestados, en comparación con menos de la mitad en el pasado.

Una prioridad importante es crear políticas efectivas que impidan el desplazamiento y que aborden los siguientes cinco puntos clave:

1) Abordar tres factores estructurales fundamentales del desplazamiento: (a) desigualdad en la tenencia de la tierra, (b) gasto público bajo e (c) inseguridad y violencia focalizada. El gobierno ha logrado grandes avances en el área de la seguridad (como por ejemplo a través del *Sistema de Alertas Tempranas*), que deberían expandirse aún más.

2) Reforzar la habilidad para resistir de la población local: Las políticas gubernamentales reconocen que los mecanismos para reforzar de manera participativa la propiedad del hogar pueden ser muy efectivos a la hora de reducir la probabilidad de ser desplazado o por lo menos, para mejorar la posibilidad de volver o recuperar los bienes en el futuro en vez de simplemente perderlos. Pero su implementación no ha



pasado de actividades piloto que no han sido evaluadas sistemáticamente.

3) Dar una rápida asistencia a las personas desplazadas: Una ayuda rápida y eficaz, como por ejemplo, a través de un fondo para compensar de manera parcial a las municipalidades que logren controlar bien grandes influjos de personas desplazadas, provee beneficios considerables a las familias y aumenta la posibilidad de que vuelvan a su lugar de origen.

4) Ayudar a integrarse a los que no pueden volver: Es probable que algunos grupos, tales como las familias encabezadas por viudas, no vuelvan a su lugar de origen bajo ninguna circunstancia. Es mejor reconocer este hecho y ayudarlos a integrarse al mercado laboral en su nuevo lugar de residencia, y al mismo tiempo, prestarles ayuda legal para facilitar la transferencia de sus bienes a terceros.

5) Facilitar el regreso cuando así lo deseen: Otros, especialmente aquellos que eran dueños de tierras o que trabajaban en el sector agrícola, querrán regresar. Se les puede

ayudar reforzando las medidas de seguridad personal para que puedan regresar voluntariamente y en grupos, con asistencia para que mantengan sus habilidades agrícolas, los derechos de propiedad y la puesta en marcha de la producción.

Las reformas redistributivas a la tenencia de la tierra han sufrido muchos traspies

Se ha invertido mucho dinero en reformas redistributivas a la tenencia de la tierra en Colombia, especialmente desde que se aprobó la Ley 160 en 1994. Hay un consenso general sobre la importancia que tiene la reforma redistributiva en cuanto a reducir la desigualdad estructural y la subutilización de la tierra. Aunque esta ley se basa en un principio sólido: entregar donaciones a los beneficiarios para ayudarlos a adquirir tierras sin la intervención de organismos gubernamentales, por varias razones no ha tenido el éxito esperado.

Proceso fallido: Se buscaron “arreglos rápidos” sin establecer primero la necesidad de emprender una reforma a nivel local ni su alcance. La situación se agravó con la imposición de estructuras inadecuadas de tenencia colectiva de la tierra que no se diseñaron con la participación de los beneficiarios y que a menudo se ejecutaron contra su voluntad.

Problemas legales y fallas en el diseño: La ley establece que las donaciones se deben usar sólo para la compra de tierras y no para inversiones complementarias. Por lo tanto, la

atención se centró en tierras ya desarrolladas y no en tierras subutilizadas con gran potencial. Debido a que las donaciones fueron proporcionales al valor de la tierra (hasta un cierto valor máximo) se fomentaron los sobrepagos y las confabulaciones. Los beneficiarios adquirieron más tierra de la que eran capaces de cultivar, situación que se agravó debido a limitaciones en el capital de trabajo y restricciones para el arriendo de la tierra. Además, no se planearon mecanismos de salida para aquellos beneficiarios que no lograban el éxito.

Implementación centralizada: En vez de avanzar en coordinación con otros planes locales de desarrollo, el Instituto Nacional Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) prefirió un enfoque puntual, con el cual se redistribuían las propiedades sin tomar en cuenta el medio ambiente en general. La participación limitada del gobierno local y del sector privado restringió la capacidad de acceso de los beneficiarios a infraestructuras sociales y productivas, mercados y asistencia técnica. La exclusión de facto de la sociedad civil y de las ONG disminuyó la transparencia y la supervisión y la evaluación independientes.

Una reforma agraria más eficaz

El programa de reforma de la tenencia de la tierra aplicado por el gobierno ha sido menos efectivo que los mercados en cuanto a transferir tierras a campesinos productivos, pequeños o sin tierra. Varios estudios de caso respaldan este hallazgo e identifican a los altos niveles de endeudamiento, la imposibilidad de acceder a créditos y la deserción a gran escala como los factores fundamentales que explican el reducido impacto del programa tradicional de reforma agraria sobre la productividad. Los posibles programas que pretenden mejorar el acceso a la tierra por parte de los pobres o de los sin tierra deben complementar, no reemplazar, lo que se puede lograr a través de los mercados de la tierra.

Utilización de mercados de la tierra para mejorar la transferencia de tierra a pequeños campesinos

Los mercados han ayudado a brindar acceso a la tierra a los más pobres y a los más productivos. Varios estudios indican que, antes de los ajustes realizados a principios de los años noventa, los mercados de la tierra eran impulsados por la especulación en la adquisición, lo cual resultó en una reducción de la productividad y del acceso de los pobres a este recurso. Esto ya no sucede. Hoy, los mercados de alquiler y ventas facilitan el acceso de los pequeños campesinos quienes suelen ser más productivos. Sin embargo, un mayor acceso a

la tierra no implica una disminución en la concentración general de los terrenos por tres razones. En primer lugar, la mayoría de las transacciones en el mercado de la tierra ocurren dentro de una misma categoría de tamaño y muy pocas veces se producen transferencias entre grandes agricultores y pequeños campesinos. En segundo lugar, una compra por parte de un agricultor grande puede afectar la concentración de la tierra mucho más que varias transacciones pequeñas. Por último, el desplazamiento y como consecuencia, el abandono de la tierra que luego es incorporada a áreas más grandes crea una dinámica de acumulación de tierras que fácilmente puede opacar el impacto de la desconcentración de la tenencia o del acceso a la tierra que se logra a través del mercado.



Aunque los mercados de la tierra están funcionando mejor que antes, todavía se necesitan muchas mejoras. Los mercados de arriendo de tierras podrían tener un mayor impacto en la productividad si: (a) los contratos contemplaran plazos más largos para así fomentar la diversificación de las inversiones y de la producción; (b) hubiera más transferencias de grandes agricultores a campesinos pequeños o sin tierra; y (c) bajarán los costos y disminuirían las restricciones de las transacciones.

Un mejor acceso a los mercados de capital (y a los instrumentos financieros que lo faciliten) aumentaría el limitado alcance de la participación de los campesinos pequeños o sin tierra en los mercados de ventas de la tierra. Esto también aumentaría el acceso a bienes complementarios y mejoraría la

productividad de la tierra –las limitaciones sobre el capital de trabajo hacen que muchos pequeños propietarios, especialmente aquellos que fueron beneficiados en reformas agrarias anteriores, no sean capaces de sacar el máximo provecho a sus tierras.

Es posible usar los ingresos provenientes de una recaudación más efectiva de la contribución territorial para proporcionar bienes públicos a nivel local, tales como seguridad en las carreteras, aspecto que aumentaría el valor de la tierra. Por otra parte, es necesario expandir la cobertura tributaria, actualizar los avalúos regularmente y solucionar los problemas relacionados con la recaudación tributaria.

Un factor fundamental que limita la transferencia de la tierra impulsada por el mercado, de grandes propietarios a pequeños campesinos es la falta de infraestructura o los altos niveles de violencia que suelen limitar la posibilidad de usar la tierra productivamente. Una tarea clave para los gobiernos locales que deseen estimular los mercados es el desarrollo de un programa que combine la inversión pública con el apoyo

del sector privado (que podría incluir donaciones) para mejorar la productividad (y el acceso a la tierra por parte de los pequeños campesinos). Para ello, es muy probable que se necesite el apoyo del gobierno central.

Entorno regulador para los mercados. La contribución del mercado del arriendo de tierras a la inversión y a los cambios estructurales se ve limitada por los altos costos de transacción de los contratos a corto plazo (anual). Estas limitaciones pueden ser paliadas a través de medidas que aumenten la disponibilidad de datos sobre el precio de la tierra, reduzcan los costos de transacción (por ejemplo, a través de contratos tipo), promuevan activamente los contratos a largo plazo y mejoren el funcionamiento del mercado financiero. En aquellos lugares donde la concentración de tierras es producto de factores no financieros (por ejemplo, la violencia y el lavado de dinero adquirido ilegalmente) se deben tomar medidas distintas. El llevar inventarios correctos del uso real y potencial de la tierra, y la participación de los principales interesados en la negociación de soluciones será un desafío difícil pero fundamental.

Cómo tratar las tierras improductivas de INCORA: Muchas de las tierras distribuidas durante reformas agrarias anteriores a través de INCORA, presentan derechos de propiedad limitados, incumplimiento de deudas (generalmente colectivas) y restricciones en la transferibilidad que limitan la inversión y el uso eficiente. Para desarrollar este potencial y aumentar el bienestar de muchas familias pobres, se necesitan guías que definan (a) la transferibilidad de esta tierra a través del arriendo o la venta; (b) formas baratas de reemplazar a los beneficiarios originales de la reforma agraria; y (c) mecanismos para saldar las deudas, especialmente aquellas que se incurriendo por miembros de la familia que se han marchado o donde los pagos sin lugar a dudas sobrepasan el valor razonable de la tierra. Estas guías, una vez acordadas, deben ser puestas en práctica lo antes posible, en combinación con la individualización de la tenencia de la tierra para aquellos afectados si ese es el camino que quieren tomar.

Consecuencias de las políticas y lecciones aprendidas

Los programas destinados a mejorar la utilización de la tierra y el acceso a ella por parte de la gente pobre deben incorporar las lecciones aprendidas en experiencias anteriores y estar firmemente ligados a las iniciativas y actividades del gobierno local, junto con la participación de la sociedad civil y del sector público.

Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) pueden ayudar a enmendar los errores de la reforma anterior. El objetivo de los POT es proveer una base técnica para la planificación espacial a largo plazo dentro del marco de las políticas de descentralización del gobierno. Estos planes ofrecen varias ventajas: (a) vinculan políticas e iniciativas locales con la investigación por parte de la Corporación

Autónoma Regional (CAR) que trasciende intereses sectoriales, y así integran todas las propuestas a una estrategia de desarrollo local general; (b) pueden proveer la información necesaria para implementar políticas a nivel nacional con el fin de mejorar la utilización de la tierra de manera coherente. Sin embargo, se necesitan también guías, estándares mínimos de calidad técnica para el análisis de temas relacionados con la tenencia de la tierra y asistencia técnica para la ayudar a la implementación del programa.

Transferir tierras subutilizadas a pequeños campesinos para que las cultiven puede redundar en un alto rendimiento económico. Los proyectos exitosos exhiben distintas formas de organización, desde cooperativas hasta empresas conjuntas participativas, y no siempre requieren la transferencia de la tenencia de la tierra. Los casos exitosos comparten tres características:

- Participación del sector privado y participación del beneficiario en la toma de decisiones relacionadas con el uso que se le dará a la tierra y la estructura operacional que se adoptará;
- Viabilidad económica a largo plazo como resultado de la alineación del precio de la tierra con la capacidad productiva, la tenencia individual de la tierra y el acceso a capital de trabajo y crédito;
- Integración con acceso a tecnología, mercados y transporte.

Existen muchas oportunidades para mejorar la utilización de la tierra y el desarrollo económico local y la competitividad agraria en Colombia. Pero para esto se requiere una acción coordinada entre los distintos niveles del gobierno, dentro de un marco de incentivos compatibles, y con la participación de la sociedad civil y del sector privado.



Sobre los Autores

Esta nota fue preparada por Klaus Deininger, economista principal del grupo de investigación del departamento de desarrollo económico(DECRC), e Isabel Lavadenz, especialista principal en Políticas Territoriales del departamento de desarrollo rural y agricultura de Sur Africa(SASAR).

Para mayor información, visite <http://www.worldbank.org/rural>

Sobre “en breve”

Para registrarse a “en breve” por favor envíe un correo electrónico a: en_breve@worldbank.org