

January 2011

## Reforma agraria en Colombia y “Prosperidad para Todos”: ¿el camino hacia el desarrollo humano?

Wilson Vergara Vergara

*Universidad de La Salle, Bogotá, wivergara@unisalle.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ruls>

---

### Citación recomendada

Vergara Vergara, W. (2011). Reforma agraria en Colombia y “Prosperidad para Todos”: ¿el camino hacia el desarrollo humano?. *Revista de la Universidad de La Salle*, (54), 87-109.

This Artículo de Revista is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Revista de la Universidad de La Salle* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# Reforma agraria en Colombia y “Prosperidad

para Todos”: ¿el camino hacia el desarrollo humano?

Wilson Vergara Vergara\*

## ■ Resumen

Este artículo presenta una reflexión sobre las causas de la concentración de la tierra en Colombia, y la importancia de la reforma agraria en su contribución al desarrollo en el contexto del actual Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”. El argumento central es que la tenencia de la tierra por motivos especulativos presenta una alta preferencia del público que destina sus recursos a esta, antes que a la adquisición de activos productivos, sacrificando así el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Esto se evidencia en que el uso del suelo no responde a criterios de eficiencia económica y en el bajo crecimiento de la agricultura y la economía. En este artículo se argumenta que el fracaso de la reforma agraria en Colombia obedece a que esta se ha fundamentado en la distribución de la tierra sin atacar las causas que llevan a su concentración. Se encuentra que la principal causa de la concentración de la tierra radica en la determinación de su renta y, por ello, se exponen los motivos de la conveniencia de un impuesto a la tierra. El artículo presenta una reseña histórica sobre los antecedentes de la reforma agraria en Colombia. Se desarrolla un análisis sobre la concentración de la tierra, se exponen los motivos del fracaso en la reforma agraria y se exploran algunas alterna-

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Agropecuarias. Zootecnista de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: wivergara@unisalle.edu.co

tivas de solución. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre el plan de desarrollo entorno a la reforma, planteando dudas sobre la estrategia del sector agropecuario como una “locomotora” cuyo objetivo principal es el crecimiento económico antes que el desarrollo humano.

**Palabras clave:** reforma agraria, plan de desarrollo, uso del suelo, renta de la tierra, impuesto a la tierra, desarrollo humano.

## Introducción

Con motivo de la “Ley de Tierras” del ministro Juan Camilo Restrepo y del componente agropecuario del Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos “Prosperidad para Todos”, el tema de la reforma agraria ha vuelto a la agenda política. El Plan de Desarrollo ha incluido al sector agropecuario como una de las locomotoras del crecimiento (DNP, 2010), sin embargo, lo que se ha observado en las últimas dos décadas es que su comportamiento es el de un vagón rezagado. El país viene desruralizándose y disminuyendo la importancia de la agricultura como lo muestran las cifras. Algo distinto debe hacer el gobierno para que el sector agropecuario sea una locomotora, cambie su tendencia decreciente y supere el problema agrario que tiene profundas raíces en la excesiva concentración de la tierra. Si no se corrigen las causas, la locomotora agropecuaria se puede descarrilar y de paso inmovilizar el tren de la prosperidad para todos.

La excesiva concentración de la tierra en Colombia es un caso aberrante y sus consecuencias han sido suficientemente explicadas. La violencia, el narcotráfico, la pobreza y el deterioro del medio ambiente son las expresiones de un modelo excluyente e inequitativo, anclado en una débil democracia, que al no permitir el acceso a activos productivos tan importantes como la tierra y la educación, derivó en la crisis de convivencia que confronta actualmente a la sociedad colombiana.

La tierra es un factor muy importante para garantizar ingresos y la seguridad alimentaria a los pobres que viven principalmente en zonas rurales donde la agricultura es la mayor fuente de empleo. La tierra tiene una función social que

rebase a la de otros activos productivos, sobre todo en los países en vía de desarrollo, donde la agricultura tiene un gran peso en la economía. En consecuencia, la propiedad sobre la tierra no puede tener derechos absolutos sino más bien limitados, ya que el beneficio social es mayor que el beneficio privado (Norton, 2004).

Si bien la violencia en Colombia tuvo su origen en el conflicto partidista entre liberales y conservadores, el acceso a la tierra está en la raíz del conflicto que ha permeado la historia colombiana. El Estado fue menos democrático y más corporativista que el resto de la región (Kalmanovitz y López, 2006), desatendiendo las demandas sociales de la población rural que reclamaban tierras y educación. El país no hizo la reforma cuando los costos sociales y económicos no eran excesivos y ahora debe pagar el costo del subdesarrollo y la violencia.

Los intentos de reforma agraria fracasaron porque pretendieron redistribuir la tierra sin atacar las causas que llevaban a la concentración (Grusczyński y Rojas, 2003). La principal razón de la apropiación de la tierra por encima de su capacidad de explotación es que no se considera tanto como un activo productivo sino más bien un activo que goza de una excelente valorización sin que tenga que pagar tributos por esta (Kalmanovitz y López, 2006). La construcción de una carretera valoriza un predio rural, y aunque la carretera sea construida con los impuestos de toda la sociedad, dicha valorización solo es apropiada por el propietario. Las rentas monopólicas de la tierra elevan su precio constituyéndolo en un activo muy atractivo, por lo que los agentes económicos la prefieren sobre los demás activos productivos. Esto genera bajo crecimiento de la economía, pobreza y, en general, se constituye en un obstáculo al desarrollo (Echavarría, 2001).

La pregunta de partida es entonces, ¿por qué las personas poseen tierra más allá de su capacidad de explotarla? Este artículo desarrolla un análisis sobre la concentración de la tierra en Colombia, sus causas y sus consecuencias. Se presenta una reseña histórica y política sobre la reforma agraria. Finalmente se exponen los motivos del fracaso en la reforma agraria y se exploran algunas alternativas de solución.

## Tierra y desarrollo. Consecuencias de la concentración

El crecimiento económico y el nivel de desarrollo de un país dependen de la capacidad de la sociedad para producir bienes y servicios, es decir, de su productividad. Pero la productividad está relacionada con el nivel de activos productivos con que cuente la sociedad. Generalmente la sociedad reserva parte de sus ingresos al ahorro que se destinará a la inversión en activos productivos tales como maquinaria, infraestructura y tierra. La mayor rentabilidad obtenida de la producción de bienes y servicios es el objetivo principal de la adquisición de estos activos, beneficiando con ello a la sociedad que los adquiere a precios relativamente bajos.

En última instancia, todo cuanto puede hacer el Estado para lograr la prosperidad económica es favorecer la adquisición de la mayor cantidad de activos productivos por parte de la sociedad, que aumentarán la capacidad para la producción de bienes y servicios. No obstante, la mayor rentabilidad de un activo no siempre se relaciona con la mayor producción. Son buenos ejemplos de ello el mercado de divisas, el mercado inmobiliario y el mercado bursátil, en donde los agentes económicos le apuestan a la especulación y la valorización de los activos sin que esto se traduzca en mayor producción y, por lo tanto, en mayor bienestar para la sociedad (Stiglitz, 2002).

Pero el ejemplo clásico que nos concierne aquí es el activo más importante para el sector agropecuario: la tierra. Esta constituye un activo fundamental para el desarrollo de un país, ya que es el factor de producción imprescindible del sector agropecuario. Las distintas teorías del desarrollo económico han señalado a su vez la importancia de la agricultura en el desarrollo económico, mostrando que su contribución es esencial y que un pobre desempeño de este sector se constituye en un freno al desarrollo del país (Bejarano, 1998). La agricultura puede contribuir más al crecimiento económico que la industria y tiene un impacto más poderoso para la reducción de la pobreza que otros sectores, como quiera que de esta depende la producción de alimentos que constituyen el gasto principal de los segmentos más pobres de la sociedad. La importancia de la tierra y de su acceso a esta radica precisamente allí, en la producción de bienes tan esenciales como los alimentos, pero también en la generación

de empleo y de ingresos a la población. En los países en desarrollo la agricultura suele ser la principal fuente de empleo (Norton, 2004).

La concentración de la tierra en manos de pocos no solo excluye a los pobres de acceder a ingresos y seguridad alimentaria, sino que atenta contra la productividad agrícola del país. Diversos estudios han evidenciado una relación inversa, observada en todos los países, en la cual, a medida que aumenta el tamaño de los predios agrícolas, disminuye su productividad, es decir, la producción por hectárea (Norton, 2004). La explicación de este comportamiento surge de los incentivos que se generan de acuerdo con el tamaño del predio. Dado que la tierra para los pequeños productores es un factor costoso en términos relativos, y la mano de obra en cambio es barata, para ellos el principal incentivo es utilizar eficientemente la tierra y aumentar la producción por unidad de área. Lo contrario sucede en los predios grandes que buscan disminuir el uso de mano de obra, que es costosa en términos relativos, y no tienen incentivos para utilizar la tierra eficientemente, ya que su costo es bajo en términos relativos (Rasmus, 1998).

La concentración de la tierra es un problema endémico en Colombia que heredamos desde la época de la Independencia (Jaramillo, 2002). Este fenómeno ha marcado nuestro estilo de desarrollo definiendo distintas facetas de un problema agrario que se expresa en los órdenes social, político, económico e institucional (Machado, 2002a y 2002b). En Colombia, el coeficiente Ginni que mide la concentración de la tierra es de 0,87, uno de los más altos del mundo. A su vez, Latinoamérica es la región más inequitativa en la distribución de la tierra con un coeficiente de 0,81; en Europa el coeficiente es de 0,57 (The World Bank-Colombia, 2004).

Examinando los datos de la concentración de la tierra en Colombia (tabla 1), se puede observar que los predios de más de 2.000 hectáreas que corresponden al 0,06% de los propietarios, poseen el 53% de la superficie, en tanto que cerca del 80% de los propietarios que poseen menos de 10 hectáreas les corresponde cerca del 5% de la superficie rural. El área promedio de los predios grandes es de 18.093 hectáreas por propietario, perteneciente a tan solo 2.428 propietarios.

**Tabla I.**  
 Distribución rural por rango de superficie

<b>Resumen nacional 2005</b>				
<b>Tamaño (Ha)</b>	<b>Predios (%)</b>	<b>Propietarios (%)</b>	<b>Superficie (% de Ha)</b>	<b>Avalúo por Ha (\$)</b>
Menos de 1	38,06	35,81	0,42	8.296.259
De 1 a 3	22,03	22,54	1,28	2.556.544
De 3 a 5	9,49	9,84	1,20	1.801.773
De 5 a 10	10,11	10,57	2,37	1.371.719
De 10 a 15	4,73	4,92	1,92	1.062.491
De 20 a 50	2,85	2,96	1,64	900.359
De 20 a 50	7,08	7,23	7,47	696.957
De 50 a 100	3,09	3,20	7,11	544.274
De 100 a 200	1,47	1,63	6,69	482.696
De 200 a 500	0,71	0,87	7,06	451.370
De 500 a 1000	0,21	0,26	5,00	293.086
De 1.000 a 2.000	0,10	0,11	4,33	157.074
Mas de 2.000	0,07	0,06	53,51	47.767
<b>Total nacional</b>	<b>2.757.196</b>	<b>3.854.876</b>	<b>82.093.637</b>	<b>358.394</b>

Fuente: CID (2006).

La pregunta fundamental que surge es ¿por qué existen propietarios que poseen extensiones más grandes que su capacidad económica de explotárselas productivamente? Si la productividad disminuye conforme aumenta el tamaño de los predios, es evidente que el objetivo de apropiarse de excesivas extensiones de tierra no es el de la producción. La pregunta es pertinente cuando se observa frecuentemente en el sector agropecuario predios cuyo valor comercial es descomunal frente a los ingresos netos obtenidos. Evidentemente, la rentabilidad por la vía de la producción no es el objetivo perseguido. El punto de partida es que el gran incentivo para invertir en activos productivos en una economía de producción capitalista es su rentabilidad, y en el caso de la tierra,

como en Colombia, esta no proviene de su productividad, ya que otorgaría una rentabilidad muy baja.

### **La valorización de la tierra. Las causas de la concentración**

Dado que la oferta de tierra es fija y no tiene sustitutos, cualquier exceso de demanda aumentaría su precio sin que esto se traduzca en un aumento de la oferta de tierra. El aumento de la demanda frente a una oferta rígida explica gran parte de la valorización continua de la tierra. La demanda por la tierra crece principalmente por el crecimiento de la población, que es quien jalona su dinámica frente a una oferta monopolizada. Esto también se puede observar en las zonas urbanas, donde el crecimiento de la población presiona al alza la valorización de los predios mejor ubicados, los cuales, por corresponder a una oferta fija, adquieren precios prohibitivos para la mayor parte de la población. La propiedad rural también se valoriza con el desarrollo económico, que trae consigo el crecimiento de bienes públicos como carreteras, redes eléctricas, agua, telecomunicaciones, entre otras.

Si la tierra es costosa, la producción derivada de esta también lo es y, por lo tanto, el precio de los alimentos sube. Esto podría explicar gran parte de la inflación que nos acompañó la mayor parte del siglo XX, la cual se debió principalmente a este fenómeno de la subida persistente en el precio de los alimentos (Balcázar, 1999). Por otro lado, cuando sube el precio de los alimentos aumenta la demanda de tierra para producir más alimentos, lo cual aumenta aún más el precio de la tierra (Machado, 2002).

El libre comercio puede contribuir a que los precios de los alimentos disminuyan, como sucedió en Colombia a partir de 1990 (Balcázar, 1999), sin embargo, los precios mundiales han crecido en la última década por muchos fenómenos como el incremento en la demanda de cereales para biocombustibles y el crecimiento económico de China e India. No obstante, Colombia es uno de los países más proteccionistas de la región, lo cual ha mantenido altos los precios de los alimentos y ha valorizado la tierra. Las políticas proteccionistas elevan el precio de la tierra (Machado, 2002) y generan inflación. Los



consumidores que dependen del salario se ven más afectados por la inflación que a los que poseen tierras, de allí su atractivo como bien de inversión.

También se puede observar en la tabla 1 que existe una relación inversa entre el avalúo catastral y el tamaño de los predios. Para el 2005, los predios de menos de una hectárea estaban avaluados en más de ocho millones de pesos por hectárea, mientras en los predios mayores de dos mil hectáreas, sus avalúos eran menores a cincuenta mil pesos por hectárea, sin que esto se relacionara con su valor comercial. Aquí radica gran parte del fuerte atractivo que implica la propiedad de la tierra, y es que su avalúo catastral es muy bajo y, por lo tanto, tributa muy poco. La tierra es un escondite patrimonial que contribuye poco a la financiación del Estado, es una alcancía contra la inflación y es un activo poco riesgoso que tiene una alta tasa de valorización (Kalmanovitz y López, 2006). En estas condiciones, el objetivo de la tenencia de tierra no es la producción sino la valorización especulativa.

John Maynard Keynes en su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicado en 1936, estudió este mismo fenómeno con la demanda de dinero para explicar la mayor crisis económica de la historia: la Gran Depresión de 1930. Según Keynes, uno de los motivos más importantes para demandar dinero es el motivo especulativo, lo cual explica el incremento de las tasas de interés del dinero por encima de la rentabilidad de los demás activos. Este hecho frenó la inversión y elevó el desempleo de los factores productivos durante la Gran Depresión.

Keynes consideró que la tierra jugó el mismo papel que el dinero en otras épocas, frenando la inversión en activos productivos. Para Keynes, cualquier activo que posea rentabilidad o tasa de interés positiva, no sufra depreciación u obsolescencia y tenga buenas condiciones de liquidez, es decir, bajo riesgo, tendrá una alta preferencia del público y se convertirá en el referente del mercado. Estas condiciones se cumplen bien en el dinero y la tierra. La valorización de la tierra, el incremento de las tasas de interés, así como la apreciación de la moneda son, de acuerdo con Keynes, el resultado de apuestas especulativas por estos activos. La consecuencia principal es que la preferencia por estos,

por razones especulativas, reduce la producción y aumenta el desempleo de factores productivos como sucedió durante la Gran Depresión.

Berry estudió el impacto de la concentración de la tierra en Colombia sobre la productividad agrícola, encontrando una reducción de la producción del 28% (Bejarano, 1998). El PIB total en Colombia ha tenido un comportamiento bastante mediocre en las últimas tres décadas, aun así, el crecimiento de la agricultura ha estado muy por debajo del total de la economía (Gaviria, 2010). En la última década, por ejemplo, el PIB total creció a una tasa de 4,0 anual, mientras el PIB agropecuario solo creció al 2,8% anual (DNP, 2010).

### **Concentración de la tierra y uso del suelo en Colombia. La apuesta especulativa de la tierra**

Una evidencia de que la tierra no se utiliza como activo productivo sino especulativo es que su uso actual no responde a criterios de eficiencia económica. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, en 2010 una hectárea en cultivos generó 12,5 veces más que una hectárea en ganadería (Restrepo, 2010), sin embargo, el país está destinando 40 millones de hectáreas a la ganadería cuando de acuerdo con su uso potencial solo deberían utilizarse 20 millones, mientras que se utilizan tan solo 5 millones de hectáreas en cultivos cuando existe un potencial de 14 millones (tabla 2).

Para el 2009, la producción agrícola generó 13,3 billones de pesos que representaron el 4,7% del PIB, para un total de 2,6 millones de pesos de ingresos por hectárea. Entre tanto, la ganadería, que utilizó 9 veces más tierra, generó 6,6 billones de pesos que representaron el 2,4% del PIB, para un total de 166 mil pesos de ingresos por hectárea (cifras en pesos del 2000, fuente DANE). De acuerdo con estos datos, la agricultura produjo 15,6 veces más por hectárea que la ganadería, cifra aún mayor que la reportada por el ministro de Agricultura.

**Tabla 2.**  
 Uso actual y potencial del suelo en Colombia

<b>Aptitud de la tierra</b>	<b>Uso potencial</b>	<b>Uso actual</b>	<b>Diferencia de uso</b>
Para la agricultura	14.362.867	5.317.862	-9.045.005
Para la ganadería	19.251.400	40.083.171	20.831.771
Para uso foro forestal	78.301.484	55.939.533	-22.361.951
Para otros usos	2.259.049	12.834.234	10.575.185
Total territorio	114.174.800	114.174.800	0

Fuente: IGAC, Corpoica.

Una explicación de por qué una actividad tan ineficiente en términos económicos y sociales como la ganadería extensiva logra tener la mayor participación del área con vocación agrícola, surge de una estructura agraria caracterizada por el monopolio sobre la tierra (Vergara, 2010). El área dedicada a cultivos ha sido utilizada como un indicador de la concentración de la tierra, ya que en los países con mayor equidad en la distribución, predomina el uso del suelo en cultivos sobre el uso en ganadería. En Colombia, el 80% del área dedicada a cultivos se encuentra en los predios pequeños, en tanto que los predios grandes solo dedican 1,7% (Machado, 2002). Esta tendencia se puede observar en la tabla 3. La relación entre ganadería y área dedicada a cultivos en Colombia es de 9 a 1, lo que se relaciona con una estructura de tenencia altamente concentrada, caracterizada por el predominio de una gran proporción del área en predios grandes.

La actividad ganadera puede dividirse en dos grandes categorías. La primera incluye todos aquellos sistemas en los que el ganado y el negocio derivado de los animales constituyen la principal motivación económica. Los actores sociales en esta actividad incluyen empresarios ganaderos y agroindustriales, campesinos minifundistas, colonos e indígenas con enormes diferencias socioeconómicas. La otra actividad ganadera es aquella cuya finalidad es la compraventa de tierras estimulada por la valorización que generan las obras de infraestructura, la expansión de los centros urbanos o los negocios de oportunidad asociados con el lavado de activos del narcotráfico. Más que un sistema productivo, esta clase

de ganadería es una estrategia de ocupación del territorio, no solo con fines económicos, sino para ejercer dominio territorial y obtener prestigio y reconocimiento social. Los pastos, con frecuencia sin animales por largos periodos, ofrecen una opción de control territorial con baja inversión en capital y trabajo por unidad de superficie y bajos costos operativos (Murgueitio, 1999).

**Tabla 3.**

Distribución de las fincas según superficie, uso agrícola y según tamaño, 1996

<b>Tamaño</b>	<b>% de las fincas</b>	<b>% de la tierra</b>	<b>% uso agrícola</b>
Muy grande (más de 200 ha)	2,8	39,9	2,5
Grande (50 a 200 ha)	10,2	33,3	6,9
Mediano (20 a 50 ha)	12,8	13,8	12,7
Pequeño (5 a 20 ha)	27,5	9,9	22,9
Muy pequeño (0 a 5 ha)	46,8	3,2	38,6

Fuente: tomado de Valderrama y Mondragón (1998) según la Encuesta Agropecuaria del DANE (1995).

La gran proporción de la superficie con vocación agrícola dedicada a una precaria ganadería extensiva evidencia que el uso del suelo en Colombia no responde a criterios de eficiencia económica, ya que este no se destina a su mejor uso alternativo. Esta preferencia por la apropiación de la tierra no como un activo productivo, sino más bien especulativo, es el principal obstáculo que enfrenta la sociedad (Echavarría, 2001), ya que el ahorro no es canalizado hacia la inversión, en activos que aumenten la productividad del país, incrementen los ingresos reales de la población y generen empleo y crecimiento económico. El Banco Mundial, en un estudio reciente sobre pobreza en Colombia, enfatizó la necesidad de realizar una reforma agraria que modifique la estructura productiva para que el país pueda entrar en una senda de crecimiento sostenido (The World Bank-Colombia, 2004).

## Reforma agraria en Colombia. La triste historia

La legislación sobre la propiedad de la tierra tiene sus antecedentes más cercanos en la reforma constitucional que dio origen a la Ley 200 de 1936, fundamentada en la función social de la propiedad y sobre la base expuesta en la “Revolución en Marcha” por el presidente Alfonso López Pumarejo, donde se modificó el enfoque absolutista de la Constitución de 1886 respecto de la propiedad y los derechos subjetivos. La función social de la propiedad implicaba que la propiedad solo se reconocía en la medida en que surtiera efectos y produjera consecuencias favorables para la sociedad. Es así como apareció la figura de la extinción del dominio. Si la propiedad no se explota se va apagando el derecho de propiedad sobre los bienes que no producen absolutamente ningún beneficio para la sociedad (Hernández, 2005).

Esta Ley fue criticada porque en la práctica contribuyó a legalizar tierras sobre las cuales no era claro el dominio, y porque favoreció la propiedad privada sin lograr su redistribución. El Estado legalizó tierras sin que se lograra una explotación adecuada de estas, estimulando así la ganadería extensiva en detrimento del desarrollo de la agricultura y el consecuente desalojo de aparceros y colonos (Balcázar, 2003). De acuerdo con Alfonso Gómez Méndez, “otra sería la suerte del país si hubiese aplicado exitosamente tan solo esta norma, pero nos quedamos en la formulación constitucional sin preocuparnos del cumplimiento del mandato”.

La Ley 100 de 1944 calificó los contratos de aparcería y arrendamiento como de utilidad pública debido a la escasez de alimentos, y decretó la ampliación de diez años que estipulaba la Ley 200 a quince años como causal de restitución al Estado de los predios no explotados. Esta Ley fue considerada un retroceso, debido a que implicaba renunciar al objetivo central de la Ley 200 para transformar el latifundio ocioso en empresa capitalista, pues se fomentaban las relaciones atrasadas de aparcería (Balcázar, 2003).

La violencia partidista de los años cincuenta aceleró los problemas jurídicos de la propiedad por el despojo de tierras, generando una caída abrupta de la productividad agropecuaria y agravando el impacto social de la violencia que

crecía de forma explosiva. En estas circunstancias, surge la Ley 135 de 1961, fundamentada en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria: dotación de tierras a campesinos carentes de estas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios básicos. Con este propósito se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) como establecimiento público encargado de la gestión en la materia. En la práctica los resultados fueron marginales sin causar un gran efecto en la estructura agraria del centro del país, y provocando una ampliación de la frontera agrícola con la entrega de baldíos.

Pero la ruptura de la vértebra a la reforma agraria vendría en el gobierno de Misael Pastrana con el acuerdo entre este y los gremios conocido como "Pacto de Chicoral", que fue recogido en la Ley 4ª de 1973. En este se estipulaba que los contratos de aparcería podrían tener vigencia ilimitada sin que implicara restitución al Estado de los predios. La renta presuntiva fue un mecanismo dispuesto por la Ley que buscaba establecer los mínimos de productividad para determinar el grado de explotación de los predios con el fin de expropiar las tierras inadecuadamente explotadas. En la práctica esta Ley no produjo ningún efecto positivo, ya que los propietarios siempre declararon pérdidas (Kalmánovitz y López, 2006) y el Incora, por razones de índole política, técnica o de interpretación legal, fue absolutamente inoperante.

Con la apertura económica iniciada en 1990, las políticas neoliberales buscaban reducir el tamaño y la injerencia del Estado, y frente a los resultados precarios de la reforma agraria se planteó la Ley 160 de 1994 bajo el esquema del mercado de tierras. El énfasis se centró en facilitar la negociación directa entre propietarios y campesinos, quienes adquirieron un subsidio para la compra directa. Los resultados del mercado de tierras fueron aun más marginales que los de la Ley 135, el crédito complementario al subsidio para la adquisición de tierras no funcionó, obligando al Gobierno nacional a realizar ajustes a Ley.

### **El impuesto a la tierra. Atacando las causas antes que los síntomas**

Luego de sesenta años de reforma agraria, la concentración de la tierra ha permanecido casi inalterada, si bien al principio hubo un proceso lento de des-

concentración como resultado de la Ley 135 de 1961 (Machado, 2002). En las últimas tres décadas hemos visto el avance de una contrarreforma agraria, en la cual el conflicto armado y el narcotráfico han tenido una gran responsabilidad (Mondragón, 2002). La pregunta es entonces: ¿por qué ha fracasado la reforma agraria en Colombia?

Un punto de partida es que la reforma agraria por la vía de la expropiación no es una opción recomendable en la actualidad. Colombia perdió la oportunidad de realizar una reforma agraria por vías pacíficas, sin los excesivos costos que ahora representaría la expropiación (Machado, 2002). Si en este momento se realizara una reforma agraria expropiatoria y radical que distribuyera equitativamente la tierra, en muy poco tiempo esta volvería a concentrarse en manos de pocos. La razón del fracaso de las reformas redistributivas es que se atacan los síntomas y no las causas de la concentración de la propiedad.

El conflicto armado y el narcotráfico se han constituido en una nefasta impronta de la sociedad colombiana. La violencia y el conflicto que tuvo sus orígenes en disputas partidistas es hoy una estrategia que usa el terror en la legitimación del territorio para el tráfico de drogas por parte los grupos ilegales y narcotraficantes (Reyes, 2009). Aún si se lograra una reforma agraria, el conflicto y el narcotráfico en muy poco tiempo forjarían una contrarreforma, como lo han hecho en los últimos veinte años, por cuenta de las migraciones masivas y el despojo de tierras a sus legítimos dueños. La Ley de Extinción de Dominio, que constitucionalmente existe desde 1936, así como la Ley de Tierras que actualmente cursa en el Congreso serán inocuas hasta tanto subsista el conflicto y el Estado no pueda garantizar la paz y el ejercicio del control de la fuerza en todo el territorio.

No obstante lo anterior, la principal causa que lleva a la concentración de la tierra radica en su naturaleza que determina la renta de la tierra. La tierra es un factor de producción cuya oferta es muy insensible a su precio. Esto significa que cuando aumenta la demanda de tierra, su precio sube sin que esto se traduzca en un aumento de su oferta, puesto que su cantidad es fija. Este exceso de valorización que toma la tierra como consecuencia de su oferta fija se denomina *renta pura*. El crecimiento en la demanda por tierra se traduce

en mayor renta para el terrateniente. De esta forma, cualquier fenómeno que haga atractiva la tenencia de tierra aumentará su demanda y valorizará la tierra más allá de su productividad.

Este fenómeno fue observado por Henry George (1879), quien advertía la gran inequidad en que consistía la apropiación total de la renta de la tierra por parte del propietario, cuya valorización era generada por la sociedad. Propuso en consecuencia "el impuesto único a la tierra" para solucionar la ineficiencia económica que generaba la renta de la tierra derivada de su monopolio. Según George, un impuesto era la mejor solución, en vista de que la expropiación no era factible. Con una oferta fija de tierra, un impuesto sobre esta no puede ser trasladado al consumidor y debe ser asumido únicamente por el propietario. De esta forma, el impuesto se traduce en una disminución de la renta para el propietario, pero un beneficio para la sociedad, que es quien genera la valorización.

El impuesto a la tierra de George fue muy importante en Estados Unidos para financiar al Estado, que dependía cada vez menos del impuesto al capital, al trabajo o al consumo. Esto forjó un Estado fuerte que financió la estructura productiva del país, propició incentivos a la inversión privada en activos productivos de capital y a la generación de empleo, al tiempo que desincentivó las actividades rentísticas de la tierra. En Colombia, el Estado prefirió financiarse de los impuestos indirectos que recaían sobre los consumidores, sin tocar a los terratenientes. El Estado fue en consecuencia muy débil (Kalmanovitz y López, 2006), y no pudo garantizar el desarrollo de infraestructura, servicios públicos, educación y mucho menos la paz. Pero la consecuencia más importante para el desarrollo económico es el incentivo que generó para adquirir tierra como activo de valorización y el desincentivo a la inversión productiva.

La Ley 4ª de 1973 estableció un impuesto a la tierra basado en una renta presuntiva del 10% sobre el valor catastral de los predios. En la práctica, la renta presuntiva fracasó por la incapacidad, y en ocasiones ilegalidad de los funcionarios del Incora, para determinar dicha renta (Echavarría, 2001). Un impuesto a la tierra eficiente debe aplicarse sobre el valor comercial del predio descontando las mejoras productivas, las cuales no deben ser gravadas en aras de generar



incentivos a la productividad (Echavarría, 2001). De acuerdo con Kalmanovitz y López (2006), este impuesto que actualmente es del 4 por 1.000 debería ser como mínimo del 16 por mil sobre el avalúo catastral. Pero para que el impuesto funcione es prioritaria una actualización del catastro que lleve el valor de los predios muy cerca de su verdadero valor comercial. De esta forma no se necesitaría renta presuntiva, bastaría con establecer el valor comercial y luego asignar un impuesto justo sobre dicho avalúo (Echavarría, 2001).

Por último, una causa importante de la concentración de la tierra se relaciona con la capacidad de los productores para producirla. No basta con que los campesinos puedan acceder a la tierra si no se les dota de educación, infraestructura, créditos, asistencia técnica, información, investigación y demás bienes públicos. Una gran parte de las migraciones de la población rural hacia los centros urbanos se relaciona con la baja competitividad y rentabilidad de la agricultura ocasionada por la deficiente dotación de estos factores. La reforma agraria debe ser integral y no solo redistributiva, de lo contrario fracasaría.

Más aún, el actual contexto de competitividad e internacionalización de las economías exige una reforma agraria integral. Con la globalización, la propiedad de la tierra empieza a perder importancia como factor productivo (Balcázar, 1998), y el núcleo de poder se traslada hacia el sector financiero, el capital organizacional y la información (Machado, 2002). En consecuencia, luego de la apertura económica en 1990, otros fenómenos, que se sumaron al conflicto, jugaron en favor de la concentración de la tierra; en particular, la implementación de un nuevo modelo que le apuesta a la agricultura empresarial en gran escala, y el énfasis en la producción de los biocombustibles (Fajardo, 2005). Mientras no se corrijan las tendencias del modelo de desarrollo que favorecen la concentración de la tierra, los intentos de reforma continuarán fracasando.

### **De la locomotora agropecuaria al desarrollo humano. Reflexiones finales**

Para que el sector agropecuario pueda convertirse en una auténtica locomotora de la competitividad y el crecimiento económico como se estipula en el Plan de Desarrollo 2010-2014, es fundamental realizar una reforma agraria integral. Luego de la apertura económica en 1990, la agricultura ha venido creciendo a

niveles muy inferiores a los de la economía, a pesar de las supuestas ventajas comparativas del país en el sector agropecuario. Esto ha puesto en evidencia que el modelo proteccionista no era el principal obstáculo para el desarrollo rural. Las causas de este comportamiento son más estructurales y se relacionan con la excesiva concentración de la tierra que responde por un uso del suelo ineficiente en términos económicos, sociales y ambientales.

La reforma agraria ha fracasado porque no se han atacado las causas que llevaron a la concentración. Dichas causas están relacionadas con la naturaleza de la renta de la tierra. Esto ha generado una alta preferencia del público por esta en busca de rentas especulativas, sacrificando la inversión en activos productivos. Un impuesto justo a la tierra podría generar incentivos al uso eficiente del suelo, prendiendo así la locomotora agropecuaria. No obstante, el acceso a la tierra es insuficiente sin capital humano e infraestructura. Así mismo, el conflicto armado y el desplazamiento forzado son a su vez causa y consecuencia de la concentración y el uso ineficiente de la tierra. La solución del conflicto es prioritaria para poner en marcha la locomotora. La "Ley de Tierras" presentada por el ministro Juan Camilo Restrepo, que busca devolver las tierras que han sido despojadas a sus legítimos dueños durante los últimos veinte años, sigue ignorando las causas de la concentración.

El componente agropecuario del Plan de Desarrollo "Prosperidad para Todos", en línea con el modelo neoliberal imperante en los últimos veinte años, le sigue apostando a la agricultura empresarial de gran escala. A esto se ha sumado en los últimos diez años la profundización de la minería y la estrategia del crecimiento en la producción de biocombustibles, que continúa en el presente Plan. La idea implícita es que el campesino se convierta en empleado de los complejos agrícolas, bajo el supuesto ampliamente rebatido de que la agricultura de pequeña escala no es viable (Fajardo, 2005). Se ignora de esta manera que estas actividades de gran escala en la agricultura son las que precisamente generan menos empleo. Sorprende también que el documento del plan reconozca que Colombia presenta las tasas de desempleo más altas de América Latina, y la segunda economía con mayor inequidad en el ingreso, e insista en la continuidad del modelo que las ha generado. La exclusión de los pequeños productores y la desatención de las políticas de desarrollo rural persistentes en

el modelo imperante se han correlacionado con el recrudescimiento del conflicto y el crecimiento de los cultivos ilícitos. No sería entonces coherente excluir a los pequeños productores en el gobierno de la “Prosperidad para Todos”.

Otro aspecto por destacar en el Plan, es el de la seguridad alimentaria, en donde la propuesta sigue siendo la estrategia de las importaciones, desatendiendo el tema de la soberanía alimentaria. De esta forma, se incrementa la vulnerabilidad de la población con bajos ingresos frente a situaciones como el actual crecimiento en el precio de los alimentos, del cual se afirma cada vez más que es un fenómeno estructural y permanente. Como se ha establecido, el acceso a los alimentos depende más de los ingresos de la población que de su oferta, y a su vez, los ingresos, principalmente en los países en desarrollo, dependen del acceso a recursos como la tierra, la asistencia técnica y el crédito. En este sentido, el Plan no contempla el desarrollo de una institucionalidad para el sector, y más bien continúan las políticas de reducción del Estado que se evidencian en un presupuesto bastante restringido para el agro. Más aún, la exclusión de los pequeños productores agrava más la problemática, teniendo en cuenta que la economía campesina es responsable del 45% de la producción de alimentos en Colombia, y utiliza menos del 10% del área agropecuaria (Forero, 2002).

Así mismo, es evidente que el país se está convirtiendo en una economía minera. Las concesiones mineras pasaron de cerca de un millón de hectáreas en el 2002 a cerca de ocho millones en el 2010 (Molano, 2010). Las exportaciones de petróleo han explicado la mayor parte del crecimiento económico durante ese mismo periodo, generando una apreciación de la moneda que ha afectado tanto a los exportadores agrícolas como a los que producen para el mercado local por cuenta de las masivas importaciones. Es claro que la revaluación puede conducir a que la locomotora de la minería colisione con la del sector agropecuario, llevando la peor parte esta última.

El Plan de Desarrollo sigue suponiendo que el crecimiento económico es un fin en sí mismo y no un medio para alcanzar el desarrollo humano, es decir, “el desarrollo como libertad”, entendido como la ampliación de aquellas capacidades que las personas tienen razones para valorar. En la perspectiva del desarrollo humano, una sociedad es más desarrollada si es más libre. El desarrollo

humano implica que el crecimiento económico no es una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo como libertad. Ampliar las capacidades humanas, en cambio, puede facultar a los pobres rurales a escapar de la pobreza.

La metáfora del sector agropecuario como una locomotora del crecimiento económico para la "prosperidad democrática" encierra una visión del desarrollo limitada que no tiene en cuenta la perspectiva del desarrollo humano. Mientras los pequeños productores sean excluidos del modelo y la reforma agraria integral siga siendo letra muerta, el sector agropecuario no podrá ser una locomotora del crecimiento, sino más bien un obstáculo al desarrollo humano.

El desarrollo como libertad solo es posible si la sociedad participa activamente en la definición de la meta hacia la cual quiere llegar. Una revisión del estado del arte de la producción académica en el sector rural muestra una gran divergencia entre esta y las políticas públicas para el sector (Machado, 2005). El debate académico en torno a temas como el modelo de desarrollo, la concentración de la tierra y el conflicto, ha producido conocimientos que poco o nada se han tenido en cuenta en las políticas agrarias. Generalmente las políticas se han generado desde y para los intereses de los actores con más poder y representación en el Estado. Los resultados son evidentes y demuestran el fracaso de las políticas públicas diseñadas a espaldas de la sociedad y la academia.

## **Bibliografía**

- Balcázar, A. et ál. (1999). *Del proteccionismo a la apertura. ¿El camino a la modernización agropecuaria?* Bogotá: Tercer Mundo/ Finagro.
- Balcázar, A. et ál. (2003). Colombia: lecciones de la reforma agraria. En: Tejo, P. (comp.). *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Baranji, S.; Deere, C.; Morales, M. (2004). *Tierra y desarrollo en América Latina*. Ottawa, Canadá: Instituto Norte-Sur.
- Bejarano, J. A. (1998). *Economía de la agricultura*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Benítez, R. M. (2005). La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer Informe. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.

- Bernal, F. (1999). *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Berry, A. (2001). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? Toronto: Universidad de Toronto. Recuperado de <http://www.economia-institucional.com/html/No/V4n6a3.htm>.
- Berry, A. (1988). ¿Podría una reforma agraria haber evitado la crisis colombiana?. Mimeografiado, Universidad de Toronto, Canadá.
- CID. (2006). *Bien-estar y macroeconomía*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Contraloría General de la República. (2005). La cuestión agraria, la democracia y la paz. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Corrales, E. (2002). Sostenibilidad agropecuaria y sistemas de producción campesinos. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Deininger, K. (2005). Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza. Bogotá: Banco Mundial/Alfaomega.
- Deininger, K.; Binswanger, H. (1999). The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. *The World Bank Research Observer*, 14 (2): 260-261, agosto.
- Deininger, K.; Lavadeuz, I. (2004). Colombia: política agraria en transición. *Boletín en Breve*, 55, octubre, Banco Mundial.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. "Prosperidad para Todos"*. Bogotá: DNP.
- Echavarría, H. (2001). La tenencia de la tierra y el desarrollo económico y social. En: *Memorias de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas*. T. II, Separata. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2005). Reforma agraria, extinción de dominio y ordenamiento territorial. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Flórez, L. B. (2005). Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.

- Forero, J. (2002). *La economía campesina colombiana 1990-2001*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Forero, J. (ed.). (2010). *El campesino colombiano entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Garay, L. J. (2002). *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- García, A. (1985). *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*. San José, Costa Rica: IICA.
- García, J. A. (2005). Reflexiones sobre la reforma agraria en Colombia. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.
- García, A. (1973). *Sociología de las reformas agrarias en América Latina*. Buenos Aires: Cruz del Sur.
- Gaviria, A. (2010). ¿Reforma Agraria? *El Espectador*, agosto 28.
- Gruszczynski, D.; Rojas, M. (2003). Notas sobre una reforma agraria distributiva y consideraciones sobre el sistema de seguimiento de política. *Revista Planeación y Desarrollo*, XXXIV (2): 337-365.
- Hernández, J. G. (2005). Naturaleza constitucional de la extinción de dominio. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.
- IGAC y Corpoica. (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá: IGAC/Corpoica.
- Jaramillo, C. F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de la República.
- Kalmanovitz, S.; López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica/Banco de La República.
- Machado, A. (1991). *Problemas agrarios colombianos*. Bogotá: Siglo XXI.
- Machado, A. (1998a). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Áncora.
- Machado, A. (1998b). *La cuestión agraria a finales del milenio*. Bogotá: El Áncora.
- Machado, A.; Suárez, R. (1999). *El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable?* Bogotá: Tercer Mundo/CEGA/IICA.
- Machado, A. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Machado, A. (2005). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Marulanda, Ó. (2002). *Labranza de paz. Producción sostenible en el campo para la reconstrucción de la comunidad rural*. Bogotá: Norma.
- Molano, A. (2010). *En medio del Magdalena Medio*. Bogotá: Cinep.
- Mondragón, H. H. (2002). *La organización campesina en un ambiente de terror*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Moritz, T. (2008). *El Urabá: donde el desarrollo alternativo se confunde con intereses económicos y la reinsertión del paramilitarismo. Informe sobre política de drogas N° 27*. Amsterdam: Instituto Transnacional.
- Múnera, L. F. et ál. (1996). *Régimen jurídico de la reforma agraria*. Medellín: Rosaristas/Biblioteca Jurídica DIKE.
- Munro-Faure, P.; Groppo, P.; Herrera, A.; Palmer, D. (2002). *Land tenure and rural development projects*. Roma: Land Tenure Studies.
- Murgueitio, R. E. (1999). *Reconversión ambiental y social de la ganadería bovina en Colombia*. Fundación CIPAV.
- Norton, R. D. (2004). Política de desarrollo agrícola, conceptos y principios. Departamento de Cooperación Técnica FAO, recuperado de <http://www.fao.org/docrep/007/y56735/y5673500.html>.
- Presidencia de la República-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (20019). *Agrovisión Colombia 2025*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Pulecio, J. H. (2006). La reforma agraria en Colombia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 61. Recuperado de [www.eumed.net/cursecon/ecolat/la](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la).
- Rasmus, H. (1998). Rural Market Imperfections and the Farm Size-Productivity Relationship: Evidence from Pakistan. *World Development*, 26 (10): 1823-1824.
- Restrepo, J. C. (2010). Exposición de motivos al proyecto de ley v5 0109 de 2010. "Por la cual se establecen normas transicionales para la restitución de tierras". Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Semana. (2004). Los señores de la tierra. *Semana*, mayo 30.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.

- Rosas, G. (2005). Reforma agraria: no más dilaciones. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Samuelson, P.; Nordhaus, W. (2006). *Economía* (18ª ed.). Bogotá: McGraw Hill.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Madrid: Taurus.
- Strouss, J. (2005). Protección de bienes patrimoniales de la población desplazada. *Revista Economía Colombiana*, junio-julio, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Suárez, A. et ál. (2005). *El campo: una carta por jugar*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- The World Bank-Colombia. (2004). Land Policy in Transition. Enero.
- Ten Raa, T. (2003). A simple versión of the Henry George theorem. *Finance India*, XVII (2): 561-564, june.
- Uribe, A. (1989). *La reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Cámara de Representantes.
- Vergara, W. (2010). La ganadería extensiva y el problema agraria. El reto de un modelo de desarrollo sustentable para Colombia. *Ciencia Animal*, 3, 45-53.