

## 13

# *Efectuar una reforma agraria asistida por el mercado: La experiencia inicial de Colombia, Brasil y Sudáfrica*

Klaus Deininger

Las razones teóricas y la evidencia empírica sugieren que la reforma agraria puede aportar beneficios en términos de equidad y eficiencia. Primero, un acervo importante de investigaciones ha demostrado la existencia de una relación bastante negativa entre el tamaño de la finca y la productividad, debido a los costos de supervisión relacionados con el empleo de mano de obra contratada. Esto implica que la redistribución de tierras de fincas grandes a pequeñas puede aumentar la productividad (Binswanger, Deininger y Feder 1995). Segundo, en muchas situaciones, la tenencia de tierras está relacionada con una mejoría en el acceso a mercados de crédito, brindando beneficios como un seguro ante fluctuaciones en el consumo entre períodos. Cuando se permite a los pobres encargarse de inversiones productivas indivisibles (o impedirles mermar su base de activos) esto puede llevar a un crecimiento agregado mayor (Bardhan, Bowles y Gintis, de próxima aparición). Finalmente, aún en regresiones agregadas entre países, la distribución de activos productivos—más que la distribución de ingresos—parece tener un impacto en el crecimiento agregado (Birdsall y Londoño 1997; Deininger y Squire, de próxima aparición).

A pesar de este potencial aparente, la experiencia real con la reforma agraria ha sido engañosa en todo sentido, salvo en algunos casos excepcionales como Corea, Japón, Taiwán (China) y, hasta cierto punto, Kenia. A pesar de esto, o debido a ello, la reforma agraria continúa siendo un polémico tema de debate en varios países (Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Sudáfrica, Zimbabwe) algunos de los cuales están gastando sumas cuantiosas de recursos para este propósito. Un mecanismo para la reforma agraria que permita a los pequeños agricultores lograr

su potencial productivo a un costo comparable a otros tipos de intervenciones gubernamentales (educación) sería muy deseable.

Este capítulo describe un nuevo tipo de reforma agraria negociada en la cual las transferencias de tierras están basadas en la negociación voluntaria y en el acuerdo entre compradores y vendedores, y en el cual el papel del gobierno está restringido a proveer una subvención para la compra de tierras para los beneficiarios elegibles. El principal enfoque se centra en el caso de Colombia, donde una ley que le da a la reforma agraria negociada la condición de mandato fue aprobada en 1994. Este capítulo describe las dificultades halladas en el establecimiento de un nuevo modelo, examina las soluciones que han surgido y, comparando la experiencia inicial a la de Brasil y Sudáfrica—dos países distintos que recientemente empezaron a ejecutar un enfoque negociado de reforma agraria—intenta obtener algunas lecciones que puedan ser de utilidad para otros países donde la distribución de tierras es muy desigual y la reforma agraria está ascendiendo rápidamente en el programa político.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. Empezamos estudiando algunas de las razones fundamentales del cambio en la política de reforma agraria del gobierno, y luego procedemos a exponer los principios de reforma agraria asistida por el mercado y algunas dificultades experimentadas durante su puesta en funcionamiento. Seguidamente, analizamos los mecanismos desarrollados en cinco municipios piloto y los comparamos con las prácticas vigentes, describiendo algunos de los detalles relacionados con la ejecución así como los modelos de fincas que han sido desarrollados en estos municipios. Proseguimos con una sección que

compara los mecanismos utilizados en Colombia con aquellos adoptados en Brasil y Sudáfrica y, brevemente, discutimos algunas de las implicaciones del seguimiento del nuevo enfoque.

#### **Motivación de la reforma agraria asistida por el mercado**

En Colombia, la reforma agraria ha sido una inquietud desde hace mucho tiempo para corregir la injusta distribución de tierras, aumentar la productividad y la sostenibilidad ambiental de la producción agrícola, y reducir la excesiva violencia rural. La desfavorable distribución de tierras en la zona rural, remontándose a las encomiendas asignadas después de la conquista española, ha sido reforzada y exacerbada en tiempos más recientes por diversos factores:

- Incentivos tributarios para la agricultura que implicaron la compra de tierras por individuos adinerados con el propósito de compensar los impuestos sobre las empresas no agrícolas.
- Impedimentos legales para el buen funcionamiento del mercado de arrendamiento y venta de tierras. La tenencia compartida ha sido directamente proscrita o, cuando fue revocada, desaprobada por el hecho que los arrendatarios reciben derechos de propiedad por cualquier mejora realizada a las tierras, haciendo imposible, en principio, finalizar sus arriendos.
- Los créditos y los subsidios para el pago de intereses, además de una protección desmedida al subsector de ganadería que brinda incentivos para cultivos agrícolas con muy baja intensidad de mano de obra (Banco Mundial 1996).
- Uso de tierras para lavar dinero de los narcotraficantes.

Estos elementos tienen implicaciones para el uso de factores, generación de empleo, y bienestar en las áreas rurales. Primero, mientras los agricultores pequeños frecuentemente eran alejados de sus tierras tradicionales, y forzados a ganarse la vida en áreas marginales y ambientalmente frágiles, gran parte de la mejor tierra agrícola continuaba siendo utilizada en ganadería extensiva o no era trabajada del todo debido a la violencia existente (Heath y Binswanger 1996). Sólo el 25% de las tierras aptas para cultivo estaban consagradas a este uso, mientras el resto se dejaba para pasto. Esto sugiere que efectivamente existen grandes extensiones de tierras sin utilizar, o subutilizadas, que pudieran estar sujetas a una reforma agraria con el fin de aumentar la productividad agrícola—una noción en línea con la evidencia empírica disponible.<sup>1</sup>

Segundo, el crecimiento del empleo rural desde la década de los cincuenta ha sido lamentablemente bajo, y muy por debajo del estándar, aún para los países de América Latina (Misión Social 1990). Esto parece haber aumentado la tendencia de los campesinos a apoyar, o al menos convivir, con niveles excepcionalmente altos de violencia rural que cada vez más constituyen un obstáculo para toda la economía (cálculos de la prensa colombiana establecen las pérdidas relacionadas con la violencia rural en, al menos, un 15% del producto interno

bruto). El gobierno percibe la reducción de la violencia rural como un objetivo importante de la reforma agraria.

Tercero, los ajustes estructurales hicieron patente la falta de adaptabilidad del sector agrícola en gran escala. Las grandes fincas mecanizadas, que cultivaban principalmente productos tradicionales con una participación mínima de mano de obra, estaban muy endeudadas y, por lo tanto, no eran capaces de ajustarse al nuevo ambiente y aprovechar las oportunidades para la exportación de cultivos no tradicionales. Sin poder responder a la pérdida de protección agrícola de forma productiva, el sector agrícola en gran escala recurrió a ejercer un cabildio, también en gran escala. Se esperaba que el establecimiento de un sector agrícola de pequeña escala y dinámico permitiría que Colombia capitalizara en su diversidad agroecológica, y aumentaría grandemente sus exportaciones de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales.

Ninguna de estas inquietudes es nueva. En los años cincuenta, una misión del Banco Mundial identificó una mala distribución de los recursos productivos, principalmente la tierra, como una de las causas primordiales del estancamiento económico. En 1961, el gobierno estableció el Instituto Nacional Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) para llevar a cabo una distribución más equitativa de los activos en la economía rural. No obstante, durante la mayor parte de su historia, este instituto siguió un enfoque centralista y paternalista en torno a la reforma agraria hasta que, en 1994, se promulgó una ley para establecer una base con un enfoque más orientado hacia el mercado y mejor dirigido hacia el beneficiario. Regresaremos con los detalles de esta ley después de examinar, brevemente, la razón principal que motivó al gobierno a cambiar a un enfoque negociado u orientado hacia el mercado.

#### *¿Por qué por medio del mercado?*

Desde un punto de vista institucional, las razones principales del cambio—de una reforma agraria intervencionista a un modelo asistido por el mercado—fueron el éxito limitado de la reforma agraria centralizada y la eliminación de la fuente tradicional de finanzas para el INCORA. A pesar de que montos considerables de recursos fueron gastados en la reforma agraria (el presupuesto anual del INCORA a finales de los años ochenta ascendía a cerca de US\$140 millones) casi 35 años de operaciones produjeron pocos efectos notorios. A principios de los noventa, los costos administrativos de transferencia de tierras eran muy elevados y ascendían a cerca del 50% del presupuesto total de la reforma agraria o aproximadamente US\$15.000 por beneficiario. El INCORA aparentó ser más eficiente en la regularización del asentamiento espontáneo en la frontera, que en convertir a los desposeídos en empresarios agrícolas exitosos en áreas transferidas de las grandes haciendas. Muchos beneficiarios del programa del INCORA abandonaron la agricultura a tiempo completo, y arrendaron la mayor parte o toda su tierra, en muchos casos al antiguo propietario. En general, cerca de 35 años de reforma agraria regida

por el gobierno casi no afectaron la distribución general de las tierras; entre los años de 1960 y 1990, el coeficiente Gini de distribución operacional de la tierra bajó sólo 3 puntos porcentuales, es decir, de 0,87 a 0,84.

Tradicionalmente, el INCORA era financiado por una parte de los impuestos sobre las importaciones agrícolas. La eliminación de estos impuestos en el transcurso del ajuste estructural significó que debían buscarse otras fuentes de financiamiento —aquellas sujetas a un mayor escrutinio público. La aceptación por parte del INCORA de adoptar un enfoque menos paternalista lo liberó de la carga de muchas de sus antiguas funciones, incluyendo la selección de beneficiarios, la adjudicación de tierras, el suministro de asistencia técnica, y el registro contable, permitiéndole, por lo tanto, enfocarse de manera más eficaz en su función contralora. De hecho, esta reorientación fue un requisito para que la institución siguiera operando.<sup>2</sup>

Además de estos factores institucionales, el ajuste estructural aumentó el alcance de la reforma agraria asistida por el mercado mejorando la oferta y la demanda de tierras. Desde el punto de vista de la oferta, el ajuste redujo la rentabilidad de la agricultura en gran escala, eliminando la protección agrícola mientras aumentaba las oportunidades de inversión en otros sectores de la economía. Esto hizo que la venta fuera una propuesta más atractiva para los propietarios de tierras. Sin embargo, la respuesta dinámica al ajuste estructural y la baja simultánea en la producción de cultivos anuales acrecentaron la brecha entre las regiones, y agravaron la pobreza rural en algunas zonas. A su vez, esto estuvo acompañado de niveles más elevados de violencia rural y reclamos de tierras, todo lo cual sugiere que para alcanzar una reducción sustancial en la pobreza rural se requerirá de medidas trascendentales, incluyendo, posiblemente, una redistribución de activos.

#### *Principios de la reforma agraria negociada*

El marco legal para la reforma agraria negociada se caracteriza por 3 principios básicos:

- Los beneficiarios potenciales (con activos por debajo de un nivel mínimo) pueden negociar independientemente con los propietarios y, una vez que se pongan de acuerdo, serán elegibles para una subvención de hasta el 70% del precio de compra de la tierra (sujeto a un límite superior).<sup>3</sup>
- El papel del INCORA está limitado a una función contralora y al desembolso de fondos.
- Una estructura descentralizada institucional asegura que la reforma agraria es impulsada por la demanda y coordinada con otros programas de gobierno. Esta estructura gira en torno al Concejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) el cual, por medio del subcomité para asuntos de reforma agraria (Comité Municipal de Reforma Agraria, CMRA) debe crear la estructura institucional para integrar a varias entidades y hacer que la reforma agraria forme parte íntegra de la estrategia de desarrollo municipal.

A pesar de contar con condiciones previas favorables y de la determinación expresa del gobierno de distribuir un millón de hectáreas dentro de un plazo de 4 años, el programa de reforma agraria tuvo un inicio bastante lento.<sup>4</sup> En el resto de la sección, estudiaremos algunos de los obstáculos que han contribuido a esta falta de progreso, y revisaremos las medidas reguladoras que han sido adoptadas en el ínterin para hacerles frente y, de ser posible, eliminar algunos de ellos.

#### *¿Qué se financiará?*

Es conocido que facilitarle a los pobres el establecimiento de empresas agrícolas viables sin ser agobiados con deudas excesivas requiere de una subvención (Binswanger y Elgin 1988 y Carter y Mesbah 1993). Basada en la experiencia histórica, la Ley de Reforma Agraria de Colombia establece que la subvención máxima posible es del 70% del precio de la tierra para una familia de agricultores elegible (definida como aquella que genera al menos 3 salarios mínimos).<sup>5</sup> El 30% restante del precio de compra de la tierra, más cualquier inversión inicial extra, debe obtenerse de otras fuentes —sea de los recursos propios de la familia o de un préstamo regular de una institución financiera. Se anticipaba que al compartir el riesgo, los intermediarios financieros brindarían una garantía adicional de la factibilidad económica de las empresas de reforma agraria.

Una desventaja de este arreglo es que los recursos de la subvención están restringidos a la compra de tierras, aunque se reconoce que el establecimiento de una empresa agrícola, tal y como se propone en la Ley, requerirá de fondos para establecer la infraestructura en la finca y realizar mejoras como drenajes, cobertizos y siembra de plantas perennes, así como capital de trabajo como animales, herramientas y maquinaria. Esta limitación tiene dos consecuencias no deseables.

Primero, la prohibición explícita de utilizar la subvención para cualquier otra cosa que no sea la compra de tierras podría aumentar el precio de éstas. En lugar de incentivar a los beneficiarios a negociar y obtener las tierras al precio más bajo posible, esto crea incentivos para producir una colusión entre vendedores y compradores para exagerar los precios de las propiedades, dividir el excedente entre ellos, y hacer que el gobierno pague la factura del otro. Estas situaciones en efecto han ocurrido; en muchas ocasiones los propietarios han exagerado el precio de las tierras y—cubriendo el valor total con 70% de la subvención—realmente han obtenido una subvención del 100%.<sup>6</sup> En consecuencia, en 1996, el precio de las tierras adquiridas por medio de la intervención directa del INCORA fue más bajo que el precio de aquellas compradas por los beneficiarios mediante la reforma agraria negociada en el mercado abierto, conduciendo a una insatisfacción general y exigiendo un regreso al paradigma intervencionista.

Segundo, aún en la ausencia de soluciones tan creativas, la Ley creó un esquema de incentivos fuertemente predisposto hacia la transferencia de tierras agrícolas bien desarrolladas, que ya estaban

ubicadas cerca de obras de infraestructura y dotadas con las inversiones complementarias necesarias. Esto dificulta encauzar el programa hacia zonas verdaderamente más pobres, un asunto que reviste gran importancia en tanto la reforma agraria tiene una trascendencia considerable para dirigirse a los individuos pobres quienes, por lo general, están fuera del alcance de los programas de gobierno más convencionales. Esta falta de capacidad para utilizar la subvención en inversiones como drenajes, irrigación o árboles ligados con las tierras, es claramente contraria al objetivo de desarrollar tierras subutilizadas en zonas inaccesibles.<sup>8</sup> Esto reduce la reforma agraria a una mera redistribución de activos existentes en lugar de dirigirla a la creación de unos nuevos, aun si el costo agregado por beneficiario fuera el mismo que bajo un programa con miras a áreas subutilizadas. En el caso más probable de que las tierras subdesarrolladas pudieran adquirirse a un menor costo, y las contribuciones propias de los beneficiarios redujeran los costos para establecer la infraestructura dentro de la finca y fuera de ella, tal enfoque estaría relacionado con las ineficacias directas y con una reducción en la cantidad de beneficiarios que podrían ser atendidos con un presupuesto determinado.

#### *¿Cuál es el objetivo de la reforma agraria?*

Para que la reforma agraria contribuya a la creación de empresas agrícolas viables, en lugar de a un proletariado rural con parcelas demasiado pequeñas como para generar una subsistencia sostenible, el gobierno estableció que las tierras transferidas bajo el programa de reforma agraria tendrían que brindar a los beneficiarios un ingreso de al menos 3 salarios mínimos. En la práctica (asumiendo una calidad promedio de la tierra) esto representa una finca de aproximadamente 15 hectáreas. Aunque el deseo del gobierno de impedir que un programa de reforma agraria contribuya a la minifundización (la creación de parcelas de jardines comercialmente no factibles o esquemas periurbanos de precaristas) es comprensible y legítimo, la imposición de un tamaño mínimo de finca tiene pocas probabilidades de lograr ese objetivo.

Primeramente, dicho requisito concentra una cantidad limitada de recursos entre muy pocos beneficiarios, creando una burguesía agraria mucho más acomodada que el agricultor promedio en cualquier municipio. También, descuida el considerable capital humano y otros activos, así como la experiencia con instituciones financieras y de mercadeo, las cuales son necesarias para hacer funcionar con éxito una finca de 15 hectáreas.<sup>9</sup> Esta tendencia es exacerbada por el suministro de una subvención de compra de tierras sólo para la transferencia de éstas sin las inversiones complementarias. En las conversaciones con los agricultores y los beneficiarios de la reforma agraria se sugiere que prefieren el traspaso de parcelas más pequeñas junto con fondos para inversiones complementarias, en lugar del suministro de parcelas grandes sin dichas inversiones. Esta preferencia es apoyada por la experiencia de varios beneficiarios de reformas pasadas, quienes se vieron

forzados a arrendar gran parte de sus tenencias debido a una carencia de recursos complementarios.<sup>10</sup>

Segundo, un requisito de tamaño mínimo impuesto por el gobierno desampara el potencial de los pobres rurales—especialmente aquellos en la proximidad a las áreas urbanas—para obtener ingresos de una variedad de fuentes. Esto deja poco margen para que los beneficiarios aumenten sus tenencias gradualmente arrendando o adquiriendo tierras adicionales, y no toma en consideración la gran heterogeneidad de las condiciones prevalecientes en diferentes partes del país. Una administración descentralizada de reforma agraria tiene más probabilidades de adaptar esta heterogeneidad, ya que permitiría a las instituciones locales determinar asuntos como el tamaño óptimo de finca según las condiciones del lugar. A la vez, estas instituciones deberían decidir la forma de distribuir los elementos subvencionados, estableciendo un equilibrio en la cantidad de beneficiarios: no asignando los recursos disponibles a pocos, ni distribuyéndolos entre tantos que la viabilidad de las fincas resulte afectada.

#### *¿Quiénes son los actores principales?*

La legislación colombiana claramente reconoce que la reforma agraria puede funcionar sólo si está fundamentada sobre una iniciativa local, y si los beneficiarios y sus representantes coordinan las funciones previamente ejecutadas por una institución centralizada. La estructura institucional establecida es ejemplar desde un punto de vista conceptual, comprendiendo (a) la toma de decisiones descentralizada, caracterizada por una participación local máxima expresada por el papel preeminente de los concejos locales (CMDR y CMRA) (b) la intervención del sector privado para unir a los compradores potenciales, suministrar el crédito complementario y la asistencia técnica para continuar durante los dos primeros años de producción en las tierras recibidas y (c) la restricción del INCORA para impedir el uso indebido de los fondos, asegurando que los requisitos contralores se cumplan y coordinando las diferentes entidades gubernamentales involucradas.

No obstante, la estructura funcionó de forma inapropiada porque la poca diseminación de la ley—tanto entre los beneficiarios como entre el personal del INCORA—impidió la participación efectiva de los beneficiarios. Entonces, por omisión, el INCORA interpretó su mandato tan ampliamente que efectuó el programa sin la participación del sector privado y, en muchos casos, sin la participación de las instituciones que representarían los intereses de los beneficiarios en el ámbito local. Esto ocasionó una falta de incentivo al sector privado para asumir las funciones contempladas en la ley. Los agentes privados de bienes raíces, quienes estaban supuestos a actuar como agentes de información para brindar datos a los compradores y vendedores potenciales sobre las demandas del mercado, hallaron difícil competir con los servicios semejantes que prestaba el INCORA y que se ofrecían sin costo alguno. Asimismo, la participación continua del INCORA en el proceso de

toma de decisiones—incluyendo su capacidad de manipular poderes políticos—colocaron a la institución en posición de garantizar implícitamente un resultado "exitoso".

El "éxito" se definió más en términos de transferencia de tierras y agotamiento de presupuestos disponibles, que en el establecimiento de empresas rurales viables. Por consiguiente, incluso los proyectos aprobados carecieron de análisis económicos y fuentes confiables de asistencia técnica. No es entonces ninguna sorpresa que el sector financiero, aun consciente de un largo historial de empréstitos forzados para la reforma agraria, permaneciera incrédulo y cauteloso. El financiamiento de las tierras, así como cualquier crédito complementario, se mantuvo como un casi monopolio de la empresa pública, Caja Agraria, donde las demandas políticas para extender el crédito a los beneficiarios de la reforma agraria entraron en conflicto con el deseo de reestructurar esta empresa, conduciendo a una indecisión y a un estancamiento prolongados. Mientras tanto, los "beneficiarios" estaban asentados en las tierras sin un crédito complementario y sin una idea precisa de cómo organizar la producción o el mercadeo, y con la típica mentalidad clientelista ("INCORA proveerá") que la reforma agraria asistida por el mercado tenía el propósito de erradicar.

#### *Medidas tomadas para superar los obstáculos iniciales*

Para superar estos obstáculos, se efectuaron los siguientes cambios al marco legal.<sup>11</sup> Fue aclarado que el propósito de la reforma agraria asistida por el mercado consistía en el establecimiento de proyectos productivos viables, antes que en la simple transferencia de tierras. Fue preciso un mecanismo para facilitar el uso de fondos de subvención para financiar inversiones que no fueran en tierras, superándose así el sesgo inherente de las disposiciones legales anteriores.

Aunque el concepto de un ingreso mínimo para los beneficiarios de la reforma agraria se mantuvo, éste fue reducido de 3 a 2 salarios mínimos. La capacidad de generación de ingresos del proyecto productivo ya no se basa en los niveles promedio de los municipios, sino que debe demostrarla el beneficiario en un plan económicamente viable para la finca, el cual puede incluir ingresos de fuentes que no sean agrícolas.

La responsabilidad de la aprobación de transferencias de tierras fue descentralizada de la sede nacional del INCORA a las oficinas regionales, y se introdujeron los mecanismos para establecer una mayor rendición de cuentas que impidiera los abusos de esta autoridad. Se aclaró que un concejo municipal activo y un plan de reforma agraria eran las condiciones previas para la introducción de un programa de reforma agraria en cualquier municipalidad.

#### *La práctica de la reforma agraria asistida por el mercado*

La experiencia recopilada durante los dos primeros años de la promulgación de la ley indica muy poco acerca de los mecanismos requeridos para el éxito de un programa de esta naturaleza. Para generar dicha percepción de una forma rápida y rentable, el gobierno ha identificado cinco municipios piloto, seleccionados para reflejar la heterogeneidad del país, donde serían introducidos los nuevos métodos de una verdadera reforma agraria asistida por el mercado.<sup>12</sup> Una cantidad importante de asuntos se ilustran al comparar las experiencias de estos planes piloto con las prácticas de reforma agraria del INCORA (véase el Cuadro 13.1).

Dos percepciones claves han surgido de estas comparaciones: la importancia central de los proyectos productivos, y los grandes beneficios que pueden generarse en un proceso local estructurado y bien definido que conduce a la preparación de un plan de reforma agraria municipal, especialmente en situaciones donde la capacidad preexistente es limitada. La próxima sección describe los elementos principales de dichos planes preparados localmente, y hace un breve resumen de la experiencia en su puesta en marcha. Seguidamente, nos referimos a los arreglos para el seguimiento y la evaluación del plan piloto.

#### **El plan de reforma agraria municipal**

Las tres funciones claves de la reforma agraria municipal son: proveer una manera más sistemática de identificar a los posibles beneficiarios y las tierras, ofrecer modelos de fincas que puedan utilizar los beneficiarios para diseñar proyectos productivos, y aclarar y establecer vínculos con otras instituciones. La preparación de este plan, su aprobación final, y el seguimiento a su ejecución son responsabilidades del comité de reforma agraria municipal. La existencia de una reforma agraria de este tipo está surgiendo como una condición previa antes de proceder con la reforma agraria en un municipio dado.

#### *Identificación de posibles beneficiarios*

Aunque en el INCORA existía un sistema de calificación basado en las necesidades—se asignaba un puntaje a los beneficiarios potenciales según sus necesidades socioeconómicas—en la práctica, las decisiones resultantes eran casi siempre anuladas por consideraciones distintas a la maximización del capital o de la productividad. Con el fin de impedir lo que percibió como expectativas poco realistas y desperdicio de recursos ocasionado por las negociaciones directas de los beneficiarios potenciales con los propietarios interesados en vender sus tierras, el INCORA continuó seleccionando beneficiarios caso por caso, una vez que una finca fuera puesta a la venta y se contara con la aprobación

**Cuadro 13.1 Mecanismos para llevar a cabo la reforma agraria asistida por el mercado en Colombia, Brasil y Sudáfrica**

Tarea	Colombia		Brasil		Sudáfrica, planes piloto
	INCORA	Asistida por el mercado	INCRA	Asistida por el mercado	
Selección de tierras	Selección hecha por el INCORA por presión política, con un costo de US\$18.000–US\$22.000 por familia	Por beneficiarios; con medios para aumentar la transparencia y brindar asistencia técnica	Compra o expropiación; costo promedio de US\$11.600 por familia; principalmente la legalización de tierras ocupadas	Negociado por la comunidad; vendedor anuente (incluyendo bancos)–comprador anuente; costo esperado de US\$3.000 por beneficiario	Iniciativa de la comunidad
Financiamiento de tierras	70% del valor de las tierras (hasta US\$22.000) como subvención (20% en efectivo; 50% en bonos); 30% por medio de créditos de la Caja Agraria (atrasos prolongados)	Administración de recursos subvencionados y provisión de crédito adicional para la compra de tierras y capital de trabajo por un banco comercial	Bonos de reforma agraria para tierras sin mejoras, y efectivo para mejoras y siembras; en teoría, se espera que los beneficiarios reembolsen el dinero, pero no están obligados	Préstamo para beneficiarios aprobado por un banco comercial (elemento considerable de subvención)	Subvención máxima de R15.000 para planificación y compra de tierras
Selección de beneficiarios	Esquema de puntos para necesidades sociales y experiencia agrícola; en la práctica, selección ad hoc basada en fincas individuales	Registro completo; selección previa basada en criterios sociales y selección final basada en proyectos productivos	Por medio del INCRA, basado en un examen de conocimientos agrícolas; en la práctica, casi todos son precaristas regularizados	Autoselección de beneficiarios; aprobación de precio y título por el Instituto Agrario Estatal; aprobación descentralizada; tierras ocupadas no elegibles	Autoselección de beneficiarios sujeto al criterio de ingreso máximo (menos de R1.500 por mes)
Definición del proyecto agrícola	Percibido como necesario únicamente para obtener un préstamo bancario	Asunto clave para selección; formas distintas de asistencia técnica disponibles; modelos de fincas disponibles en los municipios	Ninguna disposición específica	Hasta 8% del valor del proyecto está disponible para la asistencia técnica en la preparación y ejecución de proyectos; modelos de fincas elaborados en un nivel estatal	Plan provincial como una condición previa, pero pocas con directrices específicas y ningún modelo de finca elaborado
Otro financiamiento	Crédito para tierras y capital de trabajo, el gran cuello de botella que causa retrasos en la ejecución	Instituciones financieras independientes brindan crédito integrado para todo el proyecto	Crédito de hasta US\$1.150 (promedio US\$610) para alimentación y alojamiento y US\$7.500 (promedio US\$4.500) para capital de trabajo; 70% de elemento de subvención; recuperación de costos mínima	Acceso a crédito del PROCERA al igual que otros beneficiarios de la reforma agraria	Responsabilidad de los beneficiarios
Inversiones fuera de la finca	Conjunto complejo de coordinación interinstitucional con pocos resultados hasta la fecha	Identificadas y coseadas en el plan de reforma agraria municipal	Brindada por el INCRA (US\$3.200 en 1994, al presente hasta US\$8.000) casi todo para vías	Subvención de US\$4.000 por beneficiario, desembolsada directamente a la comunidad	Servicios y, hasta cierto punto, infraestructura son responsabilidad provincial; la coordinación con el centro aún es débil

central para liberar los fondos necesarios de compra de tierras. En estos casos, para poder desembolsar rápidamente los fondos, las ventas de las fincas se hacían con frecuencia en secreto. Los comités de selección creados incluían a trabajadores de fincas existentes quienes generalmente eran cuidadosos de no admitir a demasiados contendientes externos.<sup>13</sup>

En contraste, el enfoque del plan piloto está basado en el principio de que establecer reglas claras del juego, asegurando la participación de beneficiarios en todas las etapas del proceso y aumentando el flujo de información, es la mejor forma de generar "expectativas realistas" y crear un mercado transparente y competitivo para la tierra. El proceso se inicia con una campaña sistemática de información en todo el municipio, la cual debería producir una inscripción bastante completa de todos los aspirantes a la reforma agraria en un registro que llevará el INCORA. Un cuestionario breve brinda información básica acerca del nivel de educación de los beneficiarios, su experiencia agrícola (si la tuvieran) sus fuentes de ingresos, y su acceso a otros tipos de servicios de gobierno como la educación o la salud. Esta información luego se utiliza para llevar a cabo una precalificación, que es esencialmente una prueba de medios de subsistencia basada en activos. El proceso completo brinda una oportunidad para integrar la reforma agraria a un programa más amplio de fortalecimiento de capacidades y asistencia social en los municipios. En un proceso descentralizado y orientado hacia la demanda, esto podría resolver al menos algunos aspectos de los conflictos potenciales entre los objetivos duales de equidad y eficiencia, objetivos que son hasta cierto punto inevitables si la reforma agraria va a lograr una contribución sostenible de largo plazo en la reducción de pobreza.

Permitir a los beneficiarios potenciales inscribirse en oficinas públicas y estaciones de policía en pueblos remotos ha tenido un impacto considerable en la cantidad de inscripciones. A diferencia del procedimiento seguido anteriormente, la información brindada es revisada para asegurar su coherencia. Los nombres de los aspirantes aceptados y rechazados (con los motivos de rechazo) son publicados. La publicidad del proceso de selección parece no sólo haber mejorado la rendición de cuentas, sino que también ha llevado a las autoridades a entender las ventajas comparativas entre los distintos programas, así como el alcance y las limitaciones de la reforma agraria. En todos los municipios involucrados en el plan piloto, se han emprendido programas alternativos (temporal o permanentemente) para cuidar de las necesidades específicas de los grupos que no se beneficiarán de la reforma agraria en el futuro inmediato. Estos incluyen criaderos de pollos y otras microempresas para mujeres jefas del hogar, construcción de caminos rurales bajo esquemas estacionales de alimentos por trabajo, reubicación de agricultores fuera de zonas ambientalmente frágiles, y reforestación de zonas críticas.

La información obtenida con el cuestionario aplicado a los beneficiarios es entonces agregada en nivel del municipio y utilizada para desarrollar un perfil de beneficiarios potenciales que incluye una descripción de sus capacidades y dotaciones de

capital humano, su estado laboral actual, experiencia agrícola, posición de activos y acceso a tierras (como aparceros o trabajadores) su organización en grupos (con algún tipo de estructura organizacional) su participación actual o pasada en mercados crediticios y financieros, y el acceso a otras formas de asistencia gubernamental.

Basado en su perfil de aspirantes, el concejo local, en estrecha colaboración con las instituciones responsables, desarrolla un programa de capacitación para los beneficiarios potenciales quienes pasaron la primera fase de la precalificación. La razón fundamental es que sin conocer en esencia los requisitos económicos de tipos específicos de producción, ni sus propias capacidades para cumplir estos requisitos, los beneficiarios no serán capaces de juzgar la capacidad productiva de una finca dada, ni de negociar de forma válida con los propietarios de las tierras. La mayoría de los municipios parecen haber decidido ofrecer una capacitación para al menos dos veces la cantidad de aquellos tentativamente calificados, con el fin de permitir la eliminación y asegurar que los beneficiarios potenciales compitan eficazmente en tratar de organizar los proyectos de fincas más factibles.

#### *Selección de tierras*

La disponibilidad de grandes cantidades de tierras no utilizadas o subutilizadas en grandes propiedades implica que, en un mercado agrario razonablemente fluido, habría suficiente oferta como para permitirle a los beneficiarios potenciales escoger las tierras más aptas y negociar un precio competitivo.<sup>14</sup> En la práctica, la distribución se realizó en gran medida por medios no relacionados con los precios (incluyendo la corrupción) por lo cual, el principal reto para los propietarios anuentes a vender era obtener la autorización de las oficinas regionales o centrales del INCORA en cuanto a la disponibilidad de fondos para comprar su tierra. Lo anterior fue considerado como condición previa para proceder con las negociaciones.

En los municipios piloto esto ha sido sustituido por un procedimiento más sistemático. El primer paso es determinar zonas ecológicamente apropiadas y, según la información catastral, establecer un inventario de la tierra de acuerdo con la clasificación de tamaño que podría utilizarse para identificar zonas para la reforma agraria. Las zonas donde la reforma agraria ocasionaría peligros ambientales, donde la fertilidad del suelo es insuficiente, o donde la estructura de tenencia existente ya está caracterizada por terrenos de medianos a pequeños, son eliminadas con anterioridad. Esto le da a los beneficiarios una mejor idea de la oferta potencial de la tierra para la reforma agraria, ayuda a establecer metas realistas, y pone en perspectiva la contribución potencial de la reforma agraria para resolver los problemas sociales de un municipio dado. Al relacionar la oferta con la demanda efectiva, el enfoque sistemático de selección de tierras (un requisito para establecer un plan de reforma agraria municipal) evidencia el potencial de la reforma agraria para elevar los precios de las tierras en el municipio. Esto a su vez identifica

los municipios en los que la emigración (o el uso de parcelas más pequeñas) es la única opción viable para llevar a cabo una reforma agraria eficaz en función de los costos.

La experiencia de los programas piloto indica que los terrenos que habían sido tradicionalmente registrados en el INCORA tenían a menudo una calidad marginal y eran difícilmente aptas para la reforma agraria, mientras que parte de las mejores tierras continuaban en desuso o eran subutilizadas. Las medidas específicas para resolver este problema incluían:

- Una difusión más eficaz y sistemática de la información, no sólo entre los compradores potenciales sino entre los vendedores de tierras; en especial, información sobre los mecanismos de la reforma agraria asistida por el mercado y las modalidades de pago conforme a este programa.
- Aumentar la toma de conciencia de los vendedores acerca del alcance y del potencial de formas alternativas. Por ejemplo arrendamiento de tierras que, temporal o permanentemente, permitirían a los beneficiarios potenciales acceso a las tierras, aumentando de inmediato la eficiencia, y quizás sirviendo como punta de lanza para que aquellos sin tierra puedan adquirir la información y la experiencia necesarias para elaborar un proyecto productivo.
- Motivar una recaudación más eficaz de los impuestos municipales a la propiedad —una estrategia en línea con el deseo del gobierno central de aumentar la base de ingresos de los gobiernos locales, y reducir gradualmente la necesidad de transferencias desde el gobierno central.

Como existe poca justificación para un programa de reforma agraria que eleve los precios de la tierra, transfiriendo así los recursos a propietarios ricos en lugar de hacerlo a los beneficiarios pobres, los municipios son elegibles para los subsidios en reforma agraria si logran demostrar que la oferta actual duplica o triplica la cantidad de tierra que será transada con el fin de asegurar un mercado agrario competitivo.

#### *Desarrollo del proyecto agrario*

El reto fundamental en la transición de una reforma agraria centralizada y paternalista a una orientada al mercado es cambiar la mentalidad de los participantes. El resultado de la reforma agraria dependerá en gran medida de las iniciativas y de la capacidad empresarial de los beneficiarios, quienes deben identificar por sí mismos las oportunidades para un desarrollo económico rentable. Esto representa una reorientación profunda por parte de los agricultores, quienes están acostumbrados a esperar en forma pasiva a ser asentados en parcelas preseleccionadas por funcionarios del gobierno. Sin el cambio de mentalidad que implica esta reorientación, el potencial de la reforma agraria asistida por el mercado para disminuir la pobreza y aumentar la productividad se ve sumamente contrarrestado.

Así, a diferencia del enfoque seguido por el INCORA, en el cual se dio poca o ninguna consideración a la producción y la productividad agrícola, la articulación de planes agrarios viables y económicamente factibles asume un papel trascendental en el programa piloto. En el enfoque tradicional, los beneficiarios generalmente elaboraban sus "proyectos productivos" después de obtener acceso a la tierra, con poca guía sistemática y sin discreción en el uso de fondos de asistencia técnica administrados por el INCORA. Los planes agrarios fueron vistos como una necesidad tediosa para obtener acceso al crédito complementario, en lugar de considerarlos una justificación legítima por recibir el subsidio de fondos públicos.<sup>15</sup> Sin una comprensión clara del potencial económico de las fincas por ser establecidas, de la rentabilidad esperada y las ofertas alternativas de tierras comparables, la habilidad de los beneficiarios para entablar una negociación positiva disminuyó enormemente. Fue muy natural que el INCORA asumiera el liderazgo al "negociar" con el propietario. Esta negociación normalmente era una mera formalidad en torno al precio establecido por un perito oficial. Sin ningún entrenamiento o capacitación previos al acceso a las tierras, no es sorprendente que los beneficiarios mostraran poco conocimiento sobre la importancia de los servicios de apoyo o mercadeo. Incluso en el mejor momento de la reforma agraria ésta permaneció como un asunto en gran medida cerrado, que no generaría consecuencias significativas más allá de las propiedades involucradas.

Comparado con esto, el proceso introducido en los municipios piloto intenta darle a los beneficiarios una idea clara de las oportunidades productivas coherentes con sus habilidades, *antes* de que formulen proyectos productivos que forman la base para "comprar" tierras. Con este fin, se emplea a los profesionales agrícolas ya sea de organismos gubernamentales u ONG locales, para establecer presupuestos de cultivos para un rango de opciones practicadas actualmente en el municipio y administrar cursos de capacitación y celebrar reuniones para difundirlos. La adición de los presupuestos a los planes agrarios que involucran un uso más intensivo de la tierra y un ingreso sostenible para los beneficiarios, brinda las bases para la formulación de "proyectos productivos". Una vez que los beneficiarios potenciales los comprenden, pueden adaptar los presupuestos modelos a fincas específicas disponibles en el mercado y utilizarlos en posteriores negociaciones de precios.

El cambio en el énfasis, lejos de maximizar la cantidad de tierra y minimizar la inversión de capital adicional para utilizar completamente la mano de obra familiar disponible, ha generado proyectos productivos bastante diferentes de los promovidos antes.<sup>16</sup> Hay tres variaciones muy notorias. Todos los proyectos incluyen un componente de "parcela jardín", apartando cerca de una hectárea para las necesidades de consumo doméstico (incluyendo pollos, un cerdo y una vaca) y el cultivo intensivo de hortalizas o frutas cuyo excedente se vende en el mercado. El énfasis está en brindar empleo completo

a la mano de obra familiar todo el año, lo que significa que los planes agrarios se enfocan en cultivos de alto valor más que en los productos básicos tradicionales a granel, en una producción más diversificada, y en un componente importante de ganado en casi todos los casos.

Los requerimientos de tierras para el beneficiario promedio de la reforma agraria se han acortado más o menos a la mitad, de cerca de 15 hectáreas según el modelo asistido por el mercado del INCORA, a alrededor de 8 hectáreas en promedio. El subsidio promedio para la compra de tierras se ha reducido de Col\$22,5 millones a Col\$8,3 millones (con un tipo de cambio apenas menor a 1.000 pesos por dólar). Si las proyecciones acerca de la generación de empleo son

correctas, el subsidio necesario para comprar tierras por cada empleo adicional creado es de cerca de US\$3.000, cifra que se compara favorablemente con otros tipos de intervenciones gubernamentales.

Un breve resumen ilustra no sólo la diversidad de modelos sugeridos para distintas condiciones agroecológicas, sino también la alta intensidad de mano de obra de los planes agrarios adoptados, la importancia de las inversiones complementarias, y los altos requerimientos de capital de trabajo en la mayoría de los modelos (véase el Cuadro 13.2).<sup>17</sup> Los modelos se caracterizan por altas tasas de rendimiento financiero y económico (entre el 60% y el 90%) sugiriendo que, incluso si se debe hacer frente a algunas dificultades durante su ejecución, es

**Cuadro 13.2 Parámetros económicos principales de proyectos productivos desarrollados para cuatro municipios piloto, por número de modelo, Colombia**

<i>Indicador</i>	<i>Rivera</i>			<i>Montelíbano</i>			<i>Puerto Wilches</i>				<i>Fuente de Oro</i>		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	
<i>Finca</i>													
Tamaño de finca (hectáreas)	6,0	5,0	4,0	10,0	7,0	12,5	8,5	6,5	6,5	6,0	8,0	6,0	
Días de trabajo utilizados	917	660	537	224	380	1543	492	1170	1385	1187	1064	1614	
<i>Inversión total</i>	15,2	14,2	16,7	10,9	13,3	11,3	12,4	15,4	9,2	13,3	13,0	13,3	
Porcentaje para tierra	9,2	8,2	9,7	5,6	7,0	4,8	6,4	10,4	4,2	9,0	8,8	9,0	
Porcentaje para compañía	6,0	6,0	7,0	5,3	6,3	6,5	6,0	5,0	5,0	4,3	4,2	4,3	
Subvención	9,4	8,7	10,5	5,7	8,0	6,4	7,6	10,8	6,4	8,8	8,6	8,9	
Contribución propia	1,8	1,8	0,9	1,6	1,9	5,1	3,0	2,3	3,3	1,3	1,4	1,3	
Crédito bancario	4,0	3,7	5,3	3,6	3,4	-0,2	1,8	2,3	-0,5	3,2	3,0	3,1	
Subvención/empleo	2,3	2,9	4,3	5,6	4,6	0,9	3,4	2,0	1,0	1,6	1,8	1,2	
Capital de trabajo	11,6	4,4	8,0	13,0	13,3	7,6	6,6	4,0	6,6	10,6	12,2	16,0	
<i>Producción</i>													
Total	28,6	19,6	30,4	18,3	14,7	14,7	14,8	13,5	13,0	22,5	20,3	32,3	
Por persona	6,9	6,5	12,5	18,0	8,5	2,1	6,6	2,5	2,1	4,2	4,2	4,4	
<i>Asignación de tierras (hectáreas)</i>													
Lote para casa	1	1	0,5	0,5	0,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1	
Tomates, frijoles	2												
Tabaco, maíz	2	1,5											
Maíz, arroz, sorgo				3							6		
Plátano				0,5							4	2	
Arroz, vegetales, maíz					5								
Yuca						2							
Aceite de palma						3		5					
Cítricos							1						
Papaya									5			1	
Hule										1	1	2	
Prados mejorados	3	2	2	6	1,5	6	6						

*Nota:* Costos son en millones de pesos de 1997 (con 980 pesos equivalentes a un dólar).

*Fuente:* Planos de reforma agraria municipal para los cuatro municipios

posible que económicamente valgan la pena. Más allá de estas cifras, los modelos agrarios han demostrado ser de gran importancia en el debate acerca de la reforma agraria, sobre todo en nivel municipal.

En el plan de reforma agraria municipal se incluye la información relacionada con los proyectos productivos, la demanda de tierra por parte de diferentes grupos poblacionales, los valores actuales de la tierra, la oferta de tierras disponibles a distintos precios, la infraestructura social y productiva requerida para hacerlas productivas, y los costos estimados de los diferentes componentes de la reforma agraria (tierra, inversiones complementarias en la finca, e inversiones fuera de la finca). Esto, junto con la información sobre las contribuciones esperadas de los distintos participantes (beneficiarios, gobierno central, instituciones locales) permite a las autoridades locales elaborar un programa de reforma agraria más extenso y coordinado, en línea con las necesidades y oportunidades específicas del municipio (incluyendo la capacidad fiscal). Esta información identifica la necesidad de contar con instituciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG, bancos, gobiernos locales, proveedores de asistencia técnica, universidades) que supuestamente jueguen un papel clave en la difusión, capacitación, ejecución y seguimiento del proceso de reforma agraria. Esto sirve para alertar a los concejos municipales sobre casos en los que, debido a niveles muy bajos de capacidad local y organización de los beneficiarios, no puede tomarse por un hecho que los beneficiarios participarán ampliamente. En tales circunstancias, los concejos municipales pueden considerar medidas específicas para mejorar la difusión y sus capacidades, así como para aumentar la competencia entre las instituciones involucradas en la puesta en marcha de la reforma agraria.

#### *Financiamiento y vínculos con otras instituciones*

Dados la escasa atención que se presta tradicionalmente a la viabilidad económica de los beneficiarios, y los altos costos de transacción

asociados con la reposición de tierras que sirvieron como garantías prendarias para los préstamos por concepto de reforma agraria, no es sorprendente que los bancos comerciales estén extremadamente renuentes a otorgar créditos a los beneficiarios de la reforma agraria. El monopolio de facto resultante de la Caja Agraria en cuanto al otorgamiento de créditos abrió la puerta a la manipulación política y—como esta institución atraviesa una reestructuración—a demoras prolongadas, y a requerimientos burocráticos en la concesión de créditos. Como resultado, muchos beneficiarios que ya han tenido acceso a la tierra bajo el mecanismo del INCORA continúan esperando a que se finalice la venta. Mientras tanto, la inhabilidad para obtener incluso crédito para capital de trabajo impide considerablemente su desempeño productivo, así como su motivación.

Bajo el programa piloto, una serie de bancos cooperativos, ya activos en las zonas rurales, han acordado prestarle a los beneficiarios de la reforma agraria y crear así competencia para la Caja Agraria. El arreglo preferente se asemeja a la agricultura por contrato. Los bancos trabajan en estrecha colaboración con los proveedores de asistencia técnica (para asegurar que la actividad comercial de la finca establecida por beneficiarios genere efectivamente los ingresos esperados) y ayudan a los agricultores a comercializar sus productos. Esto les permite supervisar el uso del crédito más atentamente para asegurar que las empresas estén de hecho desarrollando su potencial productivo, y deducir las amortizaciones al préstamo en la fuente, en vez de depender de expectativas irreales de la ejecución de una hipoteca.

#### *Seguimiento y evaluación*

Aunque el uso de un mecanismo basado en los subsidios que dependa de las transacciones del mercado para redistribuir los activos productivos es un concepto innovador, involucra una serie de procedimientos que en gran parte no han sido probados y, sin un seguimiento y una supervisión

**Cuadro 13.3 Variables clave para el planificación, seguimiento y valoración del impacto de la reforma agraria**

<i>Unidad</i>	<i>Plan de reforma agraria municipal</i>		<i>Seguimiento</i>	<i>Valoración del impacto</i>
Beneficiarios	Perfil del beneficiario (capacidad, bienestar) Requisitos de capacitación	Subvención por beneficiario y empleo Formación de grupos Empleo adicional generado Eficiencia enfocada Mejoras en el acceso a tierras		Aumento de ingresos Consumo gradual (activos) Acceso al mercado de créditos Servicios sociales Reducción de la violencia
Proyectos	Demanda y oferta de tierras Características de proyectos productivos Inversiones complementarias requeridas Costo por componente (¿quién paga?)	Características de las fincas transferidas Ejecución de proyectos Amortizaciones (previstas y reales)		Productividad agrícola Sostenibilidad ambiental
Instituciones	Capacidad institucional (asistencia técnica, finanzas, comercialización)	Efectividad en la disseminación y fortalecimiento de capacidades Eficiencia en el proceso de transferencia de tierras Participación del sector privado		Gobierno local consolidado Sostenibilidad fiscal

minuciosa, pueden producir resultados no esperados y no intencionados. Por lo tanto, es esencial contar con un sistema de información que dé seguimiento continuo a cada etapa sucesiva de la ejecución de la reforma agraria, además de valorar sus efectos a largo plazo. Esto hace posible identificar, evaluar y rectificar rápidamente las desviaciones no previstas de los objetivos generales del programa, así como determinantes para una ejecución exitosa, brindándole al proceso una característica de ajuste ausente en las prácticas del INCORA. Esta característica reviste gran importancia dado el énfasis en la ejecución descentralizada. El Cuadro 13.3 relaciona los componentes claves del seguimiento y la evaluación del impacto con los temas discutidos en el plan de reforma agraria municipal. Las interrogantes principales por ser respondidas en este contexto son:

- ¿Cuáles instrumentos son más aptos para alcanzar grupos meta particulares, maximizar los beneficios netos de la reforma agraria (o minimizar el costo de su ejecución) y son, a la vez, compatibles con la consecución rápida de las metas cuantitativas del gobierno? ¿Cómo se comportan en términos de la adherencia de los beneficiarios a los planes del proyecto que han establecido (y los beneficios económicos asociados)?
- ¿Cuáles son los impactos, directos e indirectos, sobre la productividad agrícola y la pobreza? ¿Cómo se compara esto con otros instrumentos a disposición del gobierno, como la construcción de infraestructura o el apoyo a la educación? ¿Y bajo qué condiciones puede la reforma agraria representar un uso sostenible y útil de los fondos públicos?

El *seguimiento* describe lo que está ocurriendo en el terreno, lo compara con lo que se ha establecido en el plan de reforma agraria municipal, y utiliza la información para actualizar los parámetros contenidos en ese plan. Además, la información suministrada puede utilizarse para (a) evaluar si los mecanismos utilizados alcanzan las poblaciones y áreas meta (habitantes rurales pobres y tierras subutilizadas) (b) suministrar una estimación *ex ante* de los beneficios esperados de la reforma agraria, tanto en términos de productividad como de reducción de la pobreza y (c) suministrar información acerca del progreso de la ejecución. A su vez, la *evaluación del impacto* se interesa en el efecto primordial, directo e indirecto, del programa sobre el bienestar de la familia, la productividad agrícola, sostenibilidad ambiental, y el fortalecimiento institucional.

#### **Comparación con la reforma agraria asistida por el mercado en otros países**

Recientemente, bajo condiciones diferentes, Brasil y Sudáfrica también han iniciado programas de reforma agraria negociada. Con un trasfondo institucional muy similar al de Colombia (la existencia de legislación de la reforma agraria y de un instituto central específico desde principios de 1960) la reforma agraria negociada en Brasil ha sido

emprendida por los estados individualmente. El propósito de las intervenciones brasileñas es establecer alternativas de política más ágiles y baratas respecto de la reforma agraria centralizada, en un entorno en el cual el tema de esta reforma ocupa un lugar alto en la agenda política, y donde los beneficiarios potenciales tienen al menos alguna idea de qué hacer con la tierra. En contraste, la reforma agraria negociada en Sudáfrica ha sido adoptada en el contexto del programa de reconstrucción nacional, en un entorno donde la agricultura en pequeña escala fue erradicada casi un siglo atrás. Aquí, se requiere un esfuerzo mucho mayor para establecer la infraestructura descentralizada necesaria para llevar a cabo la reforma agraria, suministrar servicios complementarios como mercadeo y asistencia técnica, y aumentar la capacidad agrícola y empresarial de los beneficiarios.

#### *Brasil*

Con una distribución de tierras conocida como una de las menos equitativas del mundo, la situación de Brasil es similar a la de Colombia en varios aspectos. Existe una demanda política muy grande y activa por la reforma agraria; un estudio reciente de la Organización para la Agricultura y la Alimentación estima que 2,5 millones de familias son posibles candidatas para dicha reforma. En 1969, se estableció un Instituto para la reforma agraria (INCRA) y desde entonces ha distribuido 10 millones de hectáreas a 200.000 familias y colonizado cerca de 14 millones de hectáreas para unas 75.000 familias beneficiarias. La reforma agraria ha adquirido recientemente una significativa importancia política; de hecho, en 1996 se nombró a un ministro federal para la reforma agraria y su presupuesto se triplicó de US\$400 millones en 1994 a US\$1.300 millones en 1995, con un aumento posterior a US\$2.600 millones propuestos en 1997.

Aunque la gran mayoría de estos fondos federales será gastada de acuerdo con el proceso anterior –a un costo de cerca de US\$30.000 por beneficiario– el cual no es solo alto sino también prolongado y burocrático, los gobiernos estatales en el noreste han avanzado y configurado un esquema piloto descentralizado asistido por el mercado.<sup>18</sup> Este esquema pretende aligerar el proceso de reforma agraria, reducir los costos en más de la mitad, y suministrar las bases para un modelo que podría eventualmente adoptarse en toda la nación.

Las diferencias principales con respecto del mecanismo anterior son las siguientes (compare el Cuadro 13.1):

- En lugar de depender de un largo proceso de expropiación, las tierras son seleccionadas por grupos comunitarios con base en un criterio de vendedor anuente y comprador anuente. Se espera que esto reduzca el precio de la tierra de US\$11.000 a US\$3.000, sobre todo al evitar la necesidad de pagar mejoras costosas en ella que son de poca utilidad para la agricultura en pequeña escala.
- Los propietarios son compensados con dinero en efectivo, en lugar de bonos del gobierno bastante

descuentos. Esto brinda un incentivo fuerte para los propietarios para vender las tierras a los beneficiarios de la reforma agraria —incluyendo muchos bancos que tienen el título de propiedad de grandes terrenos como garantía prestandaria para préstamos no redituables—.

- El papel del gobierno queda reducido a asegurar que no haya problemas con los títulos de las tierras, y asegurar que el precio negociado entre grupos comunitarios y propietarios se encuentre dentro de límites aceptables. Los proyectos son aprobados en nivel estatal.
- La asistencia técnica es suministrada sobre bases estrictamente determinadas por la demanda. Los beneficiarios pueden utilizar parte del subsidio comunitario otorgado por el Banco Mundial para contratar proveedores privados; CONTAG, la Federación de Trabajadores Rurales, participa en los concejos estatales y ayuda en la difusión de la información y las negociaciones de compra de tierras.

Lo único en común entre los programas piloto y el proceso de reforma agraria en toda la nación es el hecho de que, con el nuevo proceso, los beneficiarios de la reforma agraria tienen acceso a un préstamo subsidiado bajo un programa especial (PROCERA).

Aunque los amplios principios son similares a aquellos en Colombia, el proceso es considerablemente más flexible y ágil. Las principales diferencias son las siguientes:

- Como el subsidio es suministrado para desarrollar infraestructura complementaria y comunitaria, en lugar de para la tierra en sí, los beneficiarios que esperan amortizar su préstamo para la compra de tierras tienen un incentivo para reducir el precio tanto como sea posible. Esto crea un estímulo para concentrarse en tierras que están actualmente subutilizadas, reduciendo así el precio de compra esperado y dirigiendo la reforma agraria a áreas donde se maximizan las ganancias sociales de la intervención.
- El proceso de selección del beneficiario es menos formal y burocrático que en Colombia, dependiendo de una infraestructura de asociaciones comunitarias existentes para efectuar campañas de información y asegurar una amplia representatividad. El control comunitario facilita una mayor flexibilidad en la ejecución del proyecto y deberá ser particularmente adecuado si, mediante la supervisión cercana y responsabilidad *ex post*, puede evitarse que una minoría de agricultores políticamente activos y bien representados se apropie de la mayoría de los beneficios.
- En la medida en que los beneficiarios potenciales tengan experiencia con la tecnología por ser utilizada en las nuevas fincas —como arrendatarios por ejemplo— los incentivos de pago son fuertes.<sup>19</sup> Y en la medida en que existan organizaciones beneficiarias que puedan ayudar a los agricultores a preparar proyectos y en las etapas iniciales de establecimiento de los proyectos, la solución escogida es apropiada —cuando la asistencia técnica pueda finanziarse sobre bases voluntarias por medio de la subvención comunitaria. Sin

embargo, la evaluación de los proyectos iniciales deberá examinar si esto excluye ciertos grupos meta, o si la aplicación de requisitos más estrictos puede mejorar la calidad de los proyectos establecidos, así como la capacidad de pago de los beneficiarios y los beneficios generales de la reforma agraria.

- Como el crédito para capital de trabajo suministrado a los beneficiarios está subsidiado en un 70%, es necesario contar con otras fuentes de capital, así como con canales de comercialización para asegurar la viabilidad económica de los beneficiarios de la reforma agraria a un plazo mayor. Esto perfectamente puede ser uno de los aspectos más fundamentales de la reforma agraria.

Dados la importancia política de la reforma agraria y el conocimiento limitado tanto de los mecanismos más apropiados para ejecutar esta reforma como la magnitud de la productividad y el impacto de la pobreza, el gobierno ha establecido el Instituto Central para Estudios Agrarios para (a) promover el diálogo entre todas las partes de la sociedad civil, académicos y políticos, sobre los asuntos de la reforma agraria (b) llevar a cabo un seguimiento y una evaluación detallada y cuidadosa del proceso de reforma agraria, ya sea directamente o por medio de instituciones locales y (c) poner a disposición de los investigadores nacionales e internacionales los datos recolectados en este proceso, actuando de esta forma como un eje en una red más amplia de países e investigadores interesados en la reforma agraria negociada.

#### *Sudáfrica*

Aunque Sudáfrica comparte con Brasil y Colombia una distribución de tierras bastante desigual, las políticas que ignoraron los derechos agrarios de la población no blanca han exacerbado sistemáticamente estas desigualdades. La Ley de Tierras Nativas de 1912 prohibió a los negros establecer nuevas actividades agrarias, aparcería o arrendar tierras fuera de las reservas, las cuales conformaban únicamente el 7,7% del área del país. Dentro de las reservas se impuso una forma artificial de tenencia "tradicional" con tamaños máximos de parcelas y restricciones sobre las transacciones con tierras. Las políticas posteriores de "eliminación del foco negro" transfirieron la gran mayoría de los agricultores negros que obtuvieron legítimamente sus tierras fuera de las reservas a lugares donde las restricciones de tenencia, la alta densidad de la población, y la falta de capital y de acceso al mercado hicieron de la agricultura comercial una empresa prácticamente imposible. Las leyes laborales discriminaban a los negros en favor de los blancos, y los subsidios generosos de capital que se les otorgaron contribuyeron al desalojo sucesivo de una gran parte de la población negra de las fincas de los blancos, donde habían sido empleados como arrendadores y peones.

Si bien la Ley de Tierras Nativas fue revocada in 1993, la tarea trascendental de revertir estas políticas y sus consecuencias fue dejada en manos del gobierno que entró al poder en las elecciones de

1994. Al intentar hacer esto, este gobierno tuvo que luchar no sólo contra la distribución de tierras extremadamente desigual (la cantidad promedio por cada persona negra era de 1,3 hectáreas, comparada con 1.570 hectáreas para los blancos) sino también contra la falta de estructura gubernamental local, la ausencia generalizada de capacidad administrativa, un sector de grandes fincas altamente endeudado, y el temor de que la redistribución haría estragos sobre la productividad agrícola y amenazara la seguridad de los alimentos nacionales. El gobierno decidió adoptar una política de reforma agraria que enmendaría las injusticias de la segregación racial, favoreciera la reconciliación y la estabilidad nacional, sustentara el crecimiento económico, mejorara el bienestar familiar y redujera la pobreza (Gobierno de Sudáfrica 1996). Los tres componentes principales de esta política son los siguientes:

- *Restitución.* Los procesos legales han sido establecidos para compensar (en dinero en efectivo o en especie) a los individuos víctimas de los desalojos forzados después de 1913. Todos los casos de restitución son tratados en la Corte y Comisión de Reclamos de Tierra, establecida en 1994, a la cual las demandas debían ser enviadas dentro de los 3 años siguientes (es decir, a finales de 1997). Aún cuando el proceso legal puede realizarse rápidamente, la inhabilidad de la vasta mayoría de los habitantes para proveer evidencia escrita hace que esta opción sea factible únicamente para una pequeña parte de la población.
- *Reforma a la tenencia de la tierra.* Este componente busca mejorar la seguridad de la tenencia de todos los sudafricanos reconociendo los derechos de propiedad individual y comunal, dándole a las personas el derecho de tomar decisiones acerca de su propio sistema de tenencia, resolviendo disputas, reformando las leyes de tenencia, e intentando terminar la discriminación en contra de las mujeres en la asignación y posesión de tierras. Se intenta crear la infraestructura administrativa que suministrará a grupos, hasta ahora en desventaja, acceso a las tierras conforme a una amplia variedad de arreglos en línea con el medio agroecológico y las características comunitarias. Se espera que esto brindará el ambiente regulador para un mercado de arrendamiento de tierras, al transferir las tierras a usuarios más productivos y enmendar las ineficiencias del sistema de segregación racial.
- *Redistribución.* Como componente principal de la política de reforma agraria, la redistribución busca complementar el mercado al otorgar tierras para propósitos productivos y residenciales a un gran número de negros rurales, desposeídos durante la segregación racial e interesados en obtener tierras. El gobierno busca hacer esto suministrando un subsidio único de asentamiento/adquisición de tierra de R15.000 (US\$3.300) equivalente al subsidio nacional de vivienda disponible en las áreas urbanas a beneficiarios elegibles, definidos como cualquier persona con un salario mensual inferior a R1.500. La opción de la redistribución de tierras en lugar de la expropiación (la cual,

como en Colombia, puede ser utilizada como último recurso) se basó en la necesidad de mantener la confianza pública en el mercado de tierras y, de manera más global, para reafirmar el respeto del gobierno a los derechos de propiedad individual. También refleja el reconocimiento de que la expropiación en otros países no ha logrado brindar un acceso rápido a la tierra a un gran número de personas, degenerando más bien en una manipulación política extensa y en la búsqueda de arrendamientos. La cantidad de posibles beneficiarios de la reforma agraria es considerable; los estimados indican que existen cerca de 200.000 arrendadores, un millón de peones y alrededor de 7 u 8 millones de negros en las reservas.

El fortalecimiento de capacidades es particularmente importante ya que la mayoría de la población rural nunca ha visto una pequeña finca exitosa y productiva, y muchos beneficiarios de la reforma agraria creen que la producción agrícola eficiente es posible únicamente en grandes fincas. El gobierno sudafricano está al tanto de estos problemas, y ha establecido una serie de programas pilotos en diferentes provincias para ganar experiencia y mejorar la ejecución de la reforma agraria. Estos proyectos están adquiriendo relevancia y han brindado una serie de lecciones valiosas.

La casi total naturaleza fungible del subsidio para la compra de tierras representa una ventaja importante en los modelos brasileño y colombiano. Evita que individuos sin ventaja comparativa en la agricultura se conviertan en beneficiarios de la reforma agraria únicamente para obtener el subsidio gubernamental, mientras que elimina la posibilidad de que la reforma inflé los precios de la tierra.

Aunque el gobierno desea ejecutar la reforma agraria con una participación local máxima, la falta de una estructura institucional hasta el momento ha dificultado una descentralización eficaz.<sup>20</sup> Algunas veces, esto ha ocasionado confusión en cuanto a los criterios y a la responsabilidad para tomar decisiones sobre proyectos alternativos.<sup>21</sup>

Si bien la reforma agraria en Sudáfrica es responsabilidad del Departamento de Asuntos Agrarios, los gobiernos provinciales determinan cómo y dónde suministrar los servicios complementarios y la infraestructura. Este es un acuerdo difícil de lograr en la mejor de las circunstancias, y amenaza con fragmentar el programa de reforma en un entorno en el que la capacidad administrativa es limitada, existen pocos procedimientos y mecanismos bien establecidos, y las diferencias étnicas y políticas entre las autoridades provinciales y las centrales crean un clima de animosidad y desconfianza.<sup>22</sup> Estos obstáculos pueden superarse orientando el proceso a la demanda e incorporando a los propietarios actuales de manera más sistemática en la selección de beneficiarios, la elaboración de planes agrarios, y el uso de la asistencia técnica.

Las regulaciones pertinentes prevén un plan de uso de la tierra que deberá delinear el modelo agrario que adoptarán los beneficiarios. La mayoría de estos planes parecen haber sido elaborados por las

autoridades sin una participación significativa de los beneficiarios, limitando su sentido de propiedad y responsabilidad para la formulación y los resultados de los proyectos. Aunque la falta de capacidad de los beneficiarios dificulta el proceso, una mejor comprensión de las necesidades y aspiraciones específicas del grupo meta, y de las oportunidades productivas en áreas locales dadas podría tener efectos muy beneficiosos. La experiencia de la reforma agraria en América Latina ilustra que, ante la ausencia de dicho plan y proyectos productivos asociados, existe el peligro de que los beneficiarios regresen a la agricultura de subsistencia y de que la reforma agraria adopte un paradigma "populista-paternalista" que, al anular el impacto de la reforma agraria sobre la productividad, amenazará el potencial reductor de pobreza de la intervención (Cross y otros 1996).<sup>23</sup>

#### **Conclusión: Comparación de distintos enfoques**

Aunque es muy temprano para decidir si la reforma agraria negociada puede estar a la altura de los retos que la reforma agraria administrativa no ha podido resolver, la experiencia revelada en los 3 países descritos puede al menos brindar las bases para una primera evaluación. La comparación de los enfoques tomados en diferentes países sugiere que (a) la reforma agraria por medio de la negociación tiene éxito únicamente si se adoptan las medidas necesarias para hacer que el mercado de ventas y arrendamientos de tierras sea más transparente y fluido (b) los proyectos productivos son un elemento central de la reforma agraria asistida por el mercado, la cual está diseñada para establecer proyectos económicamente viables y productivos a un costo social justificable, en lugar de transferir activos (c) la única forma de lograr una coordinación eficaz entre todas las entidades involucradas en este proceso es por medio de una ejecución descentralizada y orientada a la demanda, y (d) el éxito a largo plazo de la reforma agraria, posiblemente, depende de involucrar al sector privado en la ejecución y de la habilidad para utilizar el subsidio de compra de tierras para "reunir" dinero de fuentes privadas.

*Mercados de tierras más fluidos y transparentes.* La selección de tierras deberá estar orientada a la demanda y ser efectuada por los mismos beneficiarios. Sin embargo, a menudo es limitada la información que éstos poseen sobre el precio de la tierra, así como su habilidad para analizar de forma realista el valor de una propiedad o la rentabilidad productiva potencial de un uso más intensivo. Tres estrategias que se reafirman mutuamente para lidiar con esta limitación son: (a) la provisión de asistencia técnica en el ámbito comunitario, incluyendo la evaluación del precio de la tierra en el punto de transacción (b) el cofinanciamiento de la compra de tierras por un banco privado que, como comparte el riesgo de incumplimiento, tendrá un incentivo para evaluar la factibilidad económica del proyecto agrícola propuesto (c) la creación de un "sistema de información de mercado" en la forma de un anuncio público de los precios de la tierra para parcelas

transadas en el mercado, con uso de un subsidio de compra de tierras o sin él. Debería estar claro que la reforma agraria negociada intenta ser un complemento, más que un substituto, de otras formas de obtener acceso a la tierra. Este concepto se ve fortalecido cuando queda claro que, bajo un sistema de reforma agraria negociada, el arrendamiento de la tierra es un medio para que los beneficiarios acumulen experiencia y un capital inicial, no algo que augura una expropiación gubernamental posterior. Además, cualquier restricción que persista sobre el arrendamiento de tierras deberá ser eliminado. Hasta ahora, ninguno de los modelos aquí expuestos ha considerado con profundidad los beneficios potenciales de la migración interregional, ni las formas para motivar dicha migración, la cual reduciría el costo de un programa de reforma agraria y, al mismo tiempo, resaltaría su impacto sobre la productividad.

*Énfasis en proyectos productivos.* Los proyectos productivos son probablemente una clave de la reforma agraria asistida por el mercado (a) porque la productividad es el único criterio objetivo para poner un límite al precio que puede esperarse que sea pagado (b) porque suministra una base necesaria para los intermediarios financieros para evaluar y, a la larga, apoyar dichos proyectos, y (c) porque requiere que los beneficiarios se familiaricen con las realidades que probablemente confrontarán como agricultores independientes y en el proceso se les aclaren sus propias aspiraciones, así como el potencial y las limitaciones de la reforma agraria para contribuir con el logro de estas metas.

*Ejecución descentralizada.* La experiencia con la reforma agraria descentralizada ha revelado ser costosa e ineficiente, lo cual resulta incompatible con el mismo principio de la negociación descentralizada. En Colombia, un intento de 2 años de ejecutar la reforma agraria negociada en una forma centralizada ha convencido a todos, excepto al más obstinado personal del INCORA, sobre las virtudes de un enfoque participativo descentralizado. La "falta de capacidad" no es probablemente una excusa para escoger un enfoque más centralizado: en la mayoría de los casos los campesinos aprendieron mucho más rápido cómo trabajar con este sistema que con la burocracia del INCORA. En Brasil se ha evitado un proceso de aprendizaje tan costoso gracias a la presencia de las organizaciones comunitarias que estaban listas para aplicar a la reforma agraria la experiencia ganada en los proyectos descentralizados de reducción de la pobreza. Incluso en Sudáfrica, donde la ausencia de las instituciones locales al inicio del programa hizo necesario un modo de ejecución relativamente centralizado, el rápido surgimiento de gobiernos locales ya ha allanado el camino hacia una descentralización mayor.

*Maximizar el compromiso del sector privado.* Dos lecciones se han vuelto evidentes sobre el financiamiento de la reforma agraria. Primero, el subsidio selectivo de una parte específica del paquete de la reforma agraria excluyendo otras (como

originalmente ocurrió en Colombia) es probable que sea contraproducente, y un subsidio único que pueda utilizarse para todos los tipos de gastos (como en Sudáfrica) es claramente preferible. Segundo, asegurar el acceso al crédito para el capital de trabajo, y otros requerimientos como una parte del paquete de la reforma agraria, parece ser absolutamente esencial para que los beneficiarios desarrollen operaciones financieramente sostenibles. Dados los altos costos de transacción para suministrar crédito en áreas rurales, y la mayor necesidad de dar seguimiento a las operaciones cuando la mayoría de los clientes carecen de experiencia con el crédito, es bastante deseable contar con una fuente unificada de financiamiento que satisfaga las necesidades de los beneficiarios para la compra de la tierra, así como el capital de trabajo. El apoyo completo del sector comercial privado, los bancos privados y cooperativos en particular, en cuya continua participación reside el éxito de la reforma agraria asistida por el mercado, depende mucho de la formulación de proyectos económicamente viables y técnicamente factibles.<sup>24</sup> Lograr que los participantes —los burócratas del gobierno, las ONG y los beneficiarios potenciales— enfrenten las realidades del mercado es esencial, no sólo para convencer a entes financieros privados incrédulos, sino para desarrollar una mejor comprensión de los requisitos y alternativas disponibles para las personas que por varias razones no son los candidatos más prometedores para la reforma agraria. Si, al hacer esto, el proceso de la reforma agraria negociada contribuye a cambiar las actitudes de los beneficiarios y logra para transformarlos, de objetos pasivos que esperan del gobierno una solución llave en mano, en sujetos del proceso capaces de convertir un subsidio único en una mejora permanente en sus vidas, la reforma habrá más que logrado su cometido.

#### Notas

1. Balcazar (1990) resume la literatura existente en 3 puntos, a saber (a) las fincas pequeñas se cultivan más intensamente que las grandes, según el valor de la producción por unidad de área (b) entre 1973—1976 y 1988 el promedio de rendimientos físicos en pequeñas fincas aumentó cerca del 82% (lo cual parece ser un promedio no ponderado en diversos tipos de cultivos) mientras que en fincas grandes permanecieron estancados y (c) los estudios regionales y los de productos básicos específicos no encuentran ninguna relación sistemática entre el tamaño de la finca y la adopción de nuevas tecnologías o el aumento en la productividad.

2. Aunque uno de los argumentos principales para conservar al INCORA fue que su presencia en el campo aligeraría la ejecución del programa, esto no se ha materializado. Tres años después de la aprobación de la ley que ordenaba la reforma agraria asistida por el mercado, el nivel de ejecución está bastante atrasado según el programa de trabajo, y la cantidad de personal del INCORA aún está por encima del nivel que muchos observadores externos consideran necesario para poner en marcha con eficacia un programa de reforma agraria realmente

descentralizado, orientado a la demanda y asistido por el mercado. La reestructuración de la entidad (o su cierre completo) sin una alternativa probada habría sido muy difícil tanto desde el punto de vista operacional como político. Sin embargo, es probable que la reforma agraria hubiera sido ejecutada más rápidamente si el gobierno hubiera iniciado de inmediato programas piloto descentralizados del tipo descrito en este capítulo. En su lugar, el gobierno esperó a que el marco regulador de la nueva ley (irónicamente confiado al INCORA) estuviera casi completo, tan sólo para descubrir que era necesario volverlo a redactar para hacer las regulaciones compatibles con la ejecución de la reforma agraria en el mercado.

3. Las modalidades del financiamiento son bastante flexibles —los vendedores están supuestos a obtener el 50% del precio de compra de la tierra en efectivo (una contribución del 30% por el beneficiario, y el 20% del subsidio gubernamental) y el restante 50% en bonos del gobierno, los cuales son negociados con un descuento considerable en el mercado secundario. Un incentivo importante para los vendedores potenciales es que cualquier venta de tierra en el marco de la reforma agraria está exenta de impuestos sobre incrementos de patrimonio.

4. Luego de la aprobación de la ley, en 1994, se previó que el INCORA gastaría en 1995 cerca del 50% de los fondos disponibles para la reforma agraria asistida por el mercado, y el 50% de acuerdo con el modelo anterior (intervención directa). Como las regulaciones para complementar la ley (para lo que el INCORA tenía la responsabilidad principal) procedieron muy lentamente, la institución primero intentó cambiar los recursos del componente del mercado al administrado y, después de que se probó que esto era imposible, tuvo que desembolsar casi \$20 millones durante un período muy corto al final del año para no perder los fondos invertidos. Dada la urgencia, no es sorprendente que los procesos utilizados no estuvieran necesariamente en línea con los principios de la reforma asistida por el mercado.

5. Para llegar al tamaño de subsidio máximo por beneficiario, el presupuesto de reforma agraria fue dividido por el número promedio de beneficiarios anteriores.

6. Aunque estas prácticas fueron motivadas por los onerosos mecanismos involucrados en la obtención de créditos para financiar el 30% del valor de la tierra no cubierto por el subsidio de compra del gobierno, esto difícilmente les excusa.

7. Aún cuando todas las transacciones de reforma agraria deben ser conducidas por el mecanismo descrito, el INCORA mantiene un presupuesto para la intervención directa en casos de una emergencia social u otro tipo de urgencias.

8. Como resultado, es posible utilizar el subsidio para financiar cafetos ya cultivados, pero no para sembrar nuevos.

9. La concentración de los beneficios puede ser conveniente desde un punto de vista político, sobre todo si éstos pueden distribuirse a un 10% ó 15% del campesinado que está políticamente bien organizado y colabora de cerca con el INCORA. Con respecto del tamaño de la finca, incluso en la Unión Europea

(incluyendo la anterior República Democrática Alemana) el tamaño promedio en 1990 fue de 14,8 hectáreas, un poco por debajo del "tamaño mínimo" colombiano de 15 hectáreas. Mientras, los tamaños de fincas promedio en Grecia e Italia fueron, respectivamente, de tan sólo 4 y 5,6 hectáreas; en Holanda y Alemania, el tamaño promedio fue de 16 hectáreas (Eurostat 1995).

10. Es poco probable que la prohibición categórica del arrendamiento en la reforma agraria (incluida en la Ley de 1994) sea impuesta, y esto puede ser contraproducente ya que desmotiva a los beneficiarios exitosos para intensificar la producción en parte de sus tierras y arrendar el resto, mientras evita que los beneficiarios no exitosos abandonen el programa de reforma.

11. Como se consideró que cambiar la ley en sí era demasiado oneroso y prolongado, las modificaciones fueron introducidas con medidas específicas que regulan la ejecución de la ley.

12. Estos municipios son San Benito Abad en Sucre, Rivera en Huila, Fuente de Oro en Meta, Montelíbano en Córdoba, y Puerto Wilches en Santander.

13. Aunque se esperaría que la transferencia de fincas grandes y extensivamente cultivadas brindara una oportunidad para acomodar trabajadores adicionales, en la práctica a menudo ocurría lo contrario debido a la renuencia de los trabajadores existentes a reducir su participación y los incentivos asociados a la exageración la cantidad de tierras necesarias para establecer una unidad productiva. Esta tendencia de expulsar trabajadores es bien conocida en la teoría de las cooperativas.

14. Esto es apoyado por evidencia anecdótica –en todos los lugares visitados, los vendedores potenciales de tierras fueron los más ardientes. Existe necesidad de cuantificar las magnitudes involucradas, es decir, tanto el grado de subutilización como la cantidad de tierra que hipotéticamente estaría disponible para una transferencia que aumente la productividad.

15. Esta percepción es ilustrada por el hecho de que los registros oficiales para las tierras transferidas en 1996 indican que, en todos los casos donde no era necesario ningún crédito de la Caja Agraria (porque el vendedor adelantó el 30% complementario al comprador) “no era requerido” un plan agrícola o proyecto productivo.

16. De hecho, el análisis de los modelos de finca recomendados por el INCORA para parte de los asentamientos de la reforma agraria indicó que, a pesar de su considerable extensión física, estos modelos no pudieron generar empleo completo para el beneficiario y su familia durante todo el año.

17. Incluso el Modelo 1, en Montelíbano, un modelo de muy baja intensidad de mano de obra, es considerablemente más intensivo en mano de obra que el proyecto promedio del INCORA en este municipio.

18. Los pasos involucrados en el proceso de expropiación, el cual es aplicable a las tierras utilizadas en menos del 80%, son los siguientes. Primero, una misión del INCORA hace una visita para

evaluar el valor de la tierra y las mejoras, luego procede a la expropiación mediante un decreto presidencial y la confirmación de la expropiación por una corte federal (*emissão de posse*) un proceso que tarda aproximadamente un año. Una vez terminado, los propietarios son compensados con títulos de reforma agraria (con un interés real del 6%, produciendo un descuento del 25% al 40% en el mercado); y abunda la evidencia anecdótica sobre compensaciones excesivas. La inversión en infraestructura necesaria es entonces incluida en el presupuesto del INCORA de los años posteriores (toma alrededor de uno o dos años para que la infraestructura esté establecida) y la institución anuncia que las tierras están disponibles, seleccionando a los beneficiarios según sus destrezas agrícolas. En la práctica, todos los casos están limitados a la regularización de asentamientos de precaristas existentes. Una vez seleccionados, los beneficiarios son elegibles para el crédito de PROCERA (máximo, US\$7.500; promedio, US\$4.500) un programa especial para los beneficiarios de la reforma agraria administrado por medio del INCORA (con un subsidio efectivo de alrededor del 70%).

19. Como es poco probable que esto requerirá algún tipo de seguimiento (aumentando así los costos) la amortización dependerá de la estructura de los incentivos del banco en particular, quien correrá con el costo de un posible incumplimiento en el préstamo, y de la naturaleza de la compensación que recibe el banco.

20. Se ha logrado un progreso considerable a lo largo de estas líneas, por ejemplo, al contratar el seguimiento y la evaluación de los programas piloto de reforma agraria a universidades locales (tradicionalmente de negros) un paso del que se espera no sólo que aumentará la calidad de la evaluación sino que mejorará la capacidad de estas instituciones, la cual tradicionalmente ha sido débil.

21. El libro verde establece que (a) las necesidades más críticas y desesperadas serán atendidas primero (b) se dará prioridad a proyectos donde la capacidad institucional sea suficiente para permitir la ejecución rápida y eficaz (c) la sostenibilidad y viabilidad del proyecto necesita ser asegurada y (d) el gobierno extenderá sus esfuerzos geográficamente y a distintos tipos de beneficiarios.

22. Con base en el estudio de un programa piloto de reforma agraria en Kwazulu Natal, Cross y otros (1996) informan sobre 4 obstáculos principales, a saber (a) ausencia total de coordinación interinstitucional (en relación con el acceso a recursos hídricos) (b) subestimación del tiempo y del esfuerzo requeridos para asuntos legales como la adjudicación entre reclamos de tierra conflictivos (c) tensiones políticas entre el Congreso Nacional Africano y el partido Libertad de Inkafha (en niveles nacional y provincial, respectivamente) lo que evita la prestación efectiva de servicios que no sean tierras a los beneficiarios y (d) una tendencia preocupante de los jefes locales a interferir porque perciben la reforma agraria, principalmente, como un medio para aumentar su propio poder, lo que depende de la

cantidad de personas que sean capaces de acomodar, en lugar del éxito productivo de los programas establecidos.

23. "las ONG y las estructuras piloto están ... empezando a temer que no sean capaces más que de suministrar a los beneficiarios de la redistribución de la tierra el mínimo de tierra y asegurar la tenencia, y que esto sólo alcanzaría para dejarlos botados en un sitio-equivalente a la práctica la segregación racial de abandonar a las víctimas de las reubicaciones en el medio de la nada, sin protección y sin forma alguna de ganarse la vida" (Cross y otros 1996: 166).

24. Parece haber un amplio consenso en la literatura sobre asuntos agrarios de que los beneficios plenos de la tenencia de tierras se materializan únicamente si los propietarios tienen acceso a los mercados financieros (Carter y Zegarra 1995).

## Referencias

- El término "multicopiado" describe los trabajos reproducidos de manera informal que normalmente no están disponibles en las bibliotecas.
- Balcázar, Álvaro. 1990. "Tamaño de finca, dinámica tecnología y rendimientos agrícolas". *Coyuntura Agropecuaria* 7(3):107-25.
- Banco Mundial. 1996. *Review of Colombia's Agricultural and Rural Development Strategy*. Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab, Samuel Bowles y Herbert Gintis. De próxima aparición. "Wealth Inequality, Wealth Constraints, and Economic Performance". En Anthony Atkinson y François Bourguignon, compiladores, *Handbook on Income Distribution*. Amsterdam: Elsevier North-Holland.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations". En J. Behrman y T. N. Srinivasan, compiladores, *Handbook of Development Economics*. Vol. 3. Amsterdam: Elsevier Science B.V.
- Binswanger, Hans P. y M. Elgin. 1988. "What Are the Prospects for Land Reform?" En A. Maunder y A. Valdes, compiladores, *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. Actas de la Vigésima Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, Buenos Aires. Aldershot: Dartmouth.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review* 87(2):32-37.
- Carter, Michael R. y Dina Mesbah. 1993. "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?" *World Development* 21(7):1085-100.
- Carter, Michael R. y Eduardo Zegarra. 1995. "Reshaping Class Competitiveness and the Trajectory of Agrarian Growth with Well-Sequenced Policy Reform". Serie de documentos del profesorado de economía 379. Universidad de Wisconsin-Madison. Multicopiado.
- Cross, Catherine, T. Mngadi, S. Sibanda y V. Jama. 1996. "Making a Living under Land Reform: Weighing up the Chance in KwaZulu-Natal". En M. Lipton, F. Ellis y M. Lipton, compiladores, *Land, Labour, and Livelihoods in Rural South Africa*. Vol. 2: KwaZulu-Natal and Northern Province, Capítulo 6. Natal: Indicator Press, Universidad de Natal.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. De próxima aparición. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics*.
- Eurostat. 1995. *SPEL—Daten für die Landwirtschaft der EU = SPEL—Data for EU Agriculture = Données SPEL pour l'Agriculture de l'EU*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Heath, John y Hans P. Binswanger. 1996. "Natural Resource Degradation Effects of Poverty and Population Growth Are Largely Policy-Induced". *Environment and Development Economics* 1(1):65-83.
- Misión Social. 1990. *El desarrollo agropecuario en Colombia*. Vol. 1. Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.
- Sudáfrica, Gobierno de. 1996. "Our Land. Green Paper on South African Land Policy". Oficina Central, Departamento de Asuntos Agrarios, Pretoria. Multicopiado.

cantidad de personas que sean capaces de acomodar, en lugar del éxito productivo de los programas establecidos.

23. "las ONG y las estructuras piloto están ... empezando a temer que no sean capaces más que de suministrar a los beneficiarios de la redistribución de la tierra el mínimo de tierra y asegurar la tenencia, y que esto sólo alcanzaría para dejarlos botados en un sitio-equivalente a la práctica la segregación racial de abandonar a las víctimas de las reubicaciones en el medio de la nada, sin protección y sin forma alguna de ganarse la vida" (Cross y otros 1996: 166).

24. Parece haber un amplio consenso en la literatura sobre asuntos agrarios de que los beneficios plenos de la tenencia de tierras se materializan únicamente si los propietarios tienen acceso a los mercados financieros (Carter y Zegarra 1995).

## Referencias

- El término "multicopiado" describe los trabajos reproducidos de manera informal que normalmente no están disponibles en las bibliotecas.
- Balcázar, Álvaro. 1990. "Tamaño de finca, dinámica tecnología y rendimientos agrícolas". *Coyuntura Agropecuaria* 7(3):107-25.
- Banco Mundial. 1996. *Review of Colombia's Agricultural and Rural Development Strategy*. Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab, Samuel Bowles y Herbert Gintis. De próxima aparición. "Wealth Inequality, Wealth Constraints, and Economic Performance". En Anthony Atkinson y François Bourguignon, compiladores, *Handbook on Income Distribution*. Amsterdam: Elsevier North-Holland.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations". En J. Behrman y T. N. Srinivasan, compiladores, *Handbook of Development Economics*. Vol. 3. Amsterdam: Elsevier Science B.V.
- Binswanger, Hans P. y M. Elgin. 1988. "What Are the Prospects for Land Reform?" En A. Maunder y A. Valdes, compiladores, *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. Actas de la Vigésima Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, Buenos Aires. Aldershot: Dartmouth.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review* 87(2):32-37.
- Carter, Michael R. y Dina Mesbah. 1993. "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-Export Growth?" *World Development* 21(7):1085-100.
- Carter, Michael R. y Eduardo Zegarra. 1995. "Reshaping Class Competitiveness and the Trajectory of Agrarian Growth with Well-Sequenced Policy Reform". Serie de documentos del profesorado de economía 379. Universidad de Wisconsin-Madison. Multicopiado.
- Cross, Catherine, T. Mngadi, S. Sibanda y V. Jama. 1996. "Making a Living under Land Reform: Weighing up the Chance in KwaZulu-Natal". En M. Lipton, F. Ellis y M. Lipton, compiladores, *Land, Labour, and Livelihoods in Rural South Africa*. Vol. 2: KwaZulu-Natal and Northern Province, Capítulo 6. Natal: Indicator Press, Universidad de Natal.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. De próxima aparición. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics*.
- Eurostat. 1995. *SPEL—Daten für die Landwirtschaft der EU = SPEL—Data for EU Agriculture = Données SPEL pour l'Agriculture de l'EU*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Heath, John y Hans P. Binswanger. 1996. "Natural Resource Degradation Effects of Poverty and Population Growth Are Largely Policy-Induced". *Environment and Development Economics* 1(1):65-83.
- Misión Social. 1990. *El desarrollo agropecuario en Colombia*. Vol. 1. Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación.
- Sudáfrica, Gobierno de. 1996. "Our Land. Green Paper on South African Land Policy". Oficina Central, Departamento de Asuntos Agrarios, Pretoria. Multicopiado.