

# LA REFORMA AGRARIA EN EL POSCONFLICTO

Autor: WILSON NUNCIRA CERVANTES <sup>1</sup>

[wilsonuncira@hotmail.com](mailto:wilsonuncira@hotmail.com)

Wilson Nuncira Cervantes<sup>2</sup>

## LA REFORMA AGRARIA EN EL POSCONFLICTO

### RESUMEN

El propósito de este artículo es comentar los diferentes intentos de reforma agraria que sean realizados en el país desde 1930 hasta el momento, para concluir que lo que predomina en el desarrollo del campo Colombiano es el sistema de la gran propiedad, pero además, acorde con el reconocimiento que le hace el Gobierno Nacional y la FARC-EP a la economía campesina, familiar y comunitarias se propone la economía solidaria como estrategia complementaria del desarrollo del Agro Colombiano.

**PALABRAS CLAVES:** Reforma Agraria, Sistema de la Gran Propiedad, la vía "junker", Empresas Comunitarias Campesinas.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the different attempts at agrarian reform to be conducted in the country since 1930 until now, to conclude that predominates in the development of the Colombian field is the system of large estates, but also according to recognition which makes it the national government and the FARC-EP to the peasant, family and community solidarity economy economy as a complementary development strategy proposed Agro Colombiano.

**KEY WORDS:** Agrarian Reform, System Great property, the way "junker", Campesino Community Enterprise.

---

<sup>1</sup> Docente tiempo completo de la Universidad Cundinamarca  
Programa Contaduría pública Facativá  
Grupo de Estudios Interdisciplinarios en Contaduría Pública (GREICO),

<sup>2</sup> Economista, Master en Gestión de Organizaciones, Université du Québec a Chicoutimi de Canada

## Introducción

A pesar de la situación de estancamiento y deterioro del sector agrario, algunos analistas consideran cada vez menos relevante la reforma agraria en el nuevo contexto nacional e internacional, sin embargo en la actualidad, ha vuelto a tomar fuerza el tema de la reforma agraria a raíz del proceso de paz que se viene adelantando en la Habana-Cuba y esto se refleja en el informe del 21 de junio de 2013 sobre el primer punto de la agenda acordado entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejércitos del pueblo,(FARC-EP) denominado Política de Desarrollo Agraria Integral, donde se resalta desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra, además el reconocimiento del papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitarias en el desarrollo del campo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el propósito de este artículo es comentar los diferente intento de reforma agraria que sean realizado en el país desde 1930 hasta el momento, para concluir que los que predomina en el desarrollo del campo Colombiano es el sistema de la gran propiedad, pero además, acorde con el reconocimiento que le hace el Gobierno Nacional y la FARC-EP a la economía campesina, familiar y comunitarias se propone la economía solidaria como estrategia complementaria del desarrollo del Agro Colombiano.

Para conseguir este propósito el documento se estructura en cuatro partes:

La primera parte comprende la introducción del tema que resalta la problemática, justificación y el objetivo del artículo. En la segunda parte se plantea el problema de tierras en Colombia. Una tercera parte que desarrolla el resultado de las Empresas Comunitarias en los años 70 y por último se presenta las conclusiones del trabajo.

## El problema de tierras en Colombia

A partir de la década de 1930 se puede decir que se ha dado un tipo de desarrollo agrario basado en la vía “junker” se da la transformación del terrateniente en empresario agrícola y la del campesino en jornalero agrícola, la cual busca la subsistencia de la gran propiedad terrateniente que tiene estructura capitalista, articulada a su vez a formas de agricultura de subsistencia. En los años 60, el debate sobre el problema agrario se centró en una redistribución de las tierras, para que se diera un fortalecimiento del campesinado, ya que se veía como un mercado potencial. Se partía de la premisa de la necesidad de expropiar, pero de una manera muy superficial con más tendencia a la colonización y parcelación de baldíos. (Perry pág. 103-105)

La Ley 135 de 1961 de Reforma Social Agraria creó el Incora (Instituto

Colombiano de la Reforma agraria) que fue el organismo encargado de la ejecución del programa de Reforma Agraria, el cual se orientó en mayor medida a fomentar la productividad y la producción y en menor medida se tomó en cuenta la redistribución del ingreso y del desarrollo social que beneficiara al campesino, a pesar de existir la idea de expropiación, esta no se llevó a cabo, los patrones de concentración se fortalecieron, buscando

proporcionar tierras, sin afectar el latifundio, es decir, un gran dominio político de la clase terrateniente en cuanto a formulación de política agraria y una gran subordinación política del campesinado dentro del Estado (Kalmanovitz 1982). La tabla 1 presenta la distribución de la tierra de 1960 a 1970 que muestra la consolidación del modelo de la gran propiedad de la tierra en el país.

TABLA 1

Distribución de la tierra: número de explotaciones, superficie, según tamaños

Tamaño de las explotaciones Hectáreas	Explotaciones				Superficie			
	1960 Número	%	1970-71 Número	%	1960 Hectáreas (miles)	%	1970-71 Hectáreas (miles)	%
TOTALES	1.209.672	100,0	1.176.811	100,0	27.337,8	100,0	30.993,2	100,0
Menores de 10	925.750	76,5	859.884	73,1	2.403,7	8,8	2.234,3	7,2
Entre 10 y 20	114.231	9,4	117.863	10,0	1.572,1	5,7	1.598,6	5,2
Entre 20 y 50	86.789	7,2	100.010	8,5	2.638,7	9,7	3.054,5	9,9
De más de 50	82.902	6,9	99.054	8,4	20.723,4	75,8	24.105,8	77,7

Fuente: Censos Agropecuarios 1960 y 1970-71. DANE

En los años 70, se ve una mayor fuerza de lucha, en el campesinado que trata de desconocer la legitimidad de la gran propiedad terrateniente, buscando recuperar las tierras que están bajo este tipo de propiedad, se da la urgencia de una reforma agraria integral y democrática, el estado interviene en el sector agrario con las Empresas Comunitarias Campesinas, las cuales nacen como una forma de organización empresarial, como solución coyuntural al conflicto social que se vive en ese momento.

Debido a esto se puede hablar de un quiebre entre la política de los años 60; política reformista (reforma agraria) con aplicación de medidas militares y la de los 70, en los cuales el Estado lucha a través de su organismo de represión que es el ejército, con las organizaciones campesinas. (Perry pág. 115-117)

Durante el gobierno de Pastrana se plantea el desmonte de la reforma social agraria, una vez se hubieran dado sus objetivos más relevantes, se buscaba crear más empleo en el sector urbano industrial modificando así las condiciones de su mercado en el campo y estimulando además con ellos la demanda por los bienes de procedencia agropecuaria, se crean instrumentos como la ley 4 de 1973 que creó las empresas comunitarias como instrumento de distribución de la tierra para apaciguar los problemas de tipo social que se presentaban en la época en el sector agropecuario y la ley 5 de 1973, que establecía el Fondo Financiero Agropecuario y contratación de asistencia técnica. El comportamiento de los créditos

fue claro, asignados a grandes propietarios y al gran arriendo. (Perry pág. 117-119)

En el gobierno de López Michelsen, con la creación del DRI (Desarrollo Rural Integrado), se buscaba que el campesino pudiera transformar sus condiciones de producción para lograr un poder de negociación que le permitiera tener un excedente e integrarse al mercado nacional, esta intervención del estado busca por un lado estimular la transformación capitalista de la explotación terrateniente tradicional y por otro dar algunas concesiones a la pequeña empresa campesina para evitar una mayor desestabilización en el campo económico y político.

Claramente se puede observar que en este tipo de modelo económico no se da cabida al reformismo agrario, pero si a un desarrollismo agrario, se buscaba un mayor crecimiento, pero no el desarrollo, dejando en pie los problemas fundamentales del agro. Según (Perry Pag 123) La nueva política se enmarcaba bajo los lineamientos de la llamada escuela de Chicago, que establecía la necesidad de liberar las fuerzas del mercado con una mínima intervención del estado en la actividad económica, dejando que los capitales se ubicaran en aquellos sectores de mayor rentabilidad.

En el año de 1982, con el gobierno de Belisario Betancur, el sector agrario sigue en un completo estado de crisis, se daban mayores costos relativos, en el sector, además unos bajos niveles de productividad.

Durante el gobierno de Betancur seguía en pie el problema de la carencia de tierra, lo cual conlleva a grandes conflictos políticos y sociales en el agro colombiano, en adición se agudiza la falta de protección a este sector, se han disminuido los recursos destinados para su desarrollo y ha aumentado el desorden institucional. En este sentido, en líneas generales la estrategia de este gobierno para el sector agrario fue la de ver la necesidad de reactivar la agricultura comercial, sin cambiar el modelo de desarrollo basado en la gran propiedad y la capitalización.

A partir de lo que se conoce como el modelo de la internacionalización de la economía colombiana, la reforma agraria se ha convertido en una línea de crédito para la compra de tierra, como lo que se pretende con la ley 160 de 1993 impulsar el mercado de tierras en el campo, a través de la negociación directa entre propietarios y campesinos sin intervención del desaparecido Incora.

A través de este breve recorrido por la historia de las diferentes leyes de reforma agraria impulsada por los diferentes gobiernos se concluye que en Colombia se consolidó una estructura agraria bimodal que según el economista Absalón Machado, (1991) lo bimodal se refiere al conjunto de relaciones sociales que aumenta las grandes extensiones de tierra en pocas manos, mientras se multiplican el minifundio y la pobreza, en detrimento de la mediana propiedad. Situación que se corrobora con las cifras arrojadas por el censo agropecuario 2014, que confirman después de 45 años de

no realizar el censo agropecuario el predominio de la gran propiedad en Colombia (Tabla No2)

TABLA 2

Distribución de la tierra: número de explotaciones, superficie, según tamaños

Tamaño de las explotaciones Hectáreas	Explotaciones				Superficie			
	1970-71 Número	%	2015 Número	%	1970-71 Hectáreas (miles)	%	2015 Hectáreas (miles)	%
TOTALES	1.176.811	100,0	-	100%	30.993,2	100,0	113.008.623	100,0
Menores de 10	859.884	73,1	-	80,2	2.234,3	7,2	9.379.716	8,3
Entre 10 y 50	217.863	18,5	-	14	4.653,1	15,1	18.194.388	16,1
De más de 50	99.054	8,4	-	5,8	24.105,8	77,7	85.434.518	75,6

Fuente: DANE-CNA2014

Teniendo en cuenta este escenario, lo acordado por el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo en el punto 1 de la agenda que se desarrolla en la Habana-Cuba sobre el impulso del sector del agro denominado “Hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma rural integral” que consiste “La Reforma Rural Integral debe ser el inicio de transformaciones estructurales de la realidad rural y agraria de Colombia con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz

estable y duradera”, además lo acordado reconoce y se centra en el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la promoción de diferentes formas de asociación y cooperativismo, la generación de ingresos y empleo, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y la preservación del medio ambiente, lo anterior sin perjuicio de la necesaria articulación entre esta y otras formas de producción agrícola y pecuaria como condición para garantizar el desarrollo rural

De acuerdo a lo anterior se propone las empresas comunitarias como una estrategia de desarrollo rural teniendo en cuenta la experiencia que nos dejó la implementación de ésta en los años 70.

### **Resultado de las empresas comunitarias en los años 70**

La creación de las empresas comunitarias campesinas en la primera mitad de la década del 70 corresponde a la fase final de la política de reforma agraria que fue implementada en el país durante la década anterior. Esta modalidad de intervención del Estado en sectores de economía campesina responde de una parte al reconocimiento formal de que los esfuerzos de reforma agraria basados en la parcelación individuales no habían cumplido los objetivos propuestos en términos de población campesina cubierta y de modificación de sus condiciones de producción, y de otras, a la necesidad de contener el auge de la movilización que el campesinado como fuerza social había logrado durante ese período, sin tener que recurrir a modificar sustancialmente la estructura de tenencia en el país. De ahí algunos de estos resultados (Nuncira 1984):

1. La empresa comunitaria dentro del conjunto de la superficie agraria es imperceptible.
2. El uso de la tierra manifiesta que lo general no es la conformación de asentamientos campesinos sobre la base de unidades agrícolas adecuadamente explotadas, sino por el contrario, estos

asentamientos se encuentran en tierras marginales de laderas o en latifundios ganaderos, no se desconoce la existencia de empresa en las cuales la buena calidad de la tierra arroja un alto nivel de rentabilidad, sin que el reconocimiento de este hecho haga posible su generalización.

3. El deficiente e inoportuno otorgamiento de los créditos ligado a la dependencia en cuanto a las decisiones sobre qué rama de productos y hasta cómo éstos se han de impulsar traen como consecuencia la baja en la producción y por ende la disminución de ingresos de los socios.
4. Debido a la falta de la capacitación por parte de los organismos del Estado, los aspectos administrativos están muy restringidos, no se han desarrollado otras áreas que, partiendo de la evaluación de sus resultados técnicos y económicos, permita planear mejor la explotación de la finca y poder ejercer una verdadera gestión empresarial.
5. Mediante el decreto 2073 de 1973 que reglamenta las empresas comunitarias se establece la no entrega de la tierra al campesino y el control total de la empresa comunitaria por parte del Estado desestimulando de esa forma al campesino que lo que pretende es ser propietario de la tierra.

### **A manera de conclusión**

El fracaso del modelo de desarrollo basado en la capitalización y la gran propiedad, en adición, en el país se ha presentado la contra reforma agraria producida por la inversión de los narcotraficantes en propiedad rural y en zona de gran potencial agrícola y ganadero y la problemática del acceso del campesino a la tierra, hace necesario pensar que una estrategia complementaria para el desarrollo del agro puede ser la Economía Solidaria.

Una estrategia de tipo colectivo serían las empresas comunitarias campesinas, las cuales se trataron de impulsar durante el gobierno de Pastrana en los años setenta, su objetivo entonces fue encaminado a resolver conflictos sociales, dejando de lado su característica de estrategia para el desarrollo agrario, lo cual se refleja en el poco apoyo prestado por el Estado a éstas.

Algunos elementos para tener en cuenta en la estrategia de tipo colectivo:

- 1- Una política de desarrollo rural fundamentada en estrategias regionales para los pequeños productores y para los que no tienen muchas posibilidades de acceder a recursos por encontrarse en una situación de pobreza crítica.
- 2- El esquema institucional debe abrir espacio para la participación efectiva de los propios actores en el sistema de la toma de decisiones.
- 3- La creación de condiciones que garanticen a las empresas comunitarias el acceso oportuno y suficiente a los recursos de capital, asistencia técnica y comercialización, con el fin de promover su transformación en unidades con capacidad de generar excedentes acumulables y superar su condición de subsistencia precaria.
- 4- La generación de excedentes de las empresas comunitarias requiere de capacidad gerencial. Esto implica que la persona que administra estas empresas debe tener un mínimo de educación y conocimientos apropiados.
- 5- Las empresas comunitarias no se deben tener en cuenta como solución coyuntural a los conflictos sociales.
- 6- Las economías campesinas están articuladas con los mercados, aunque de manera desigual y por tanto tienen una capacidad para aprovechar oportunidades de mercado si se ponen a su disposición los elementos que ellos requieren.
- 7- Impulsar los clúster como estrategia de consolidación de las empresas comunitarias



- 8- Mostrar las empresas comunitarias como un potencial para el crecimiento y el desarrollo y no unos simples pasivos que reciben transferencias concesionales del Estado.
- 9- Tener en cuenta los resultados de las empresas comunitarias de los años setenta, en búsqueda de entender por qué estas fracasaron o tuvieron éxitos y por qué de aquellas que tuvieron éxitos también fracasaron en determinados sectores, en adición, es importante ver la relación existente entre la política estatal y las empresas comunitarias, y a la vez analizar la relación entre empresa comunitaria y Estado, las cuales darían indicadores importantes sobre cuál fue la dinámica de estas empresas y cómo llegarían a ser una estrategia para el desarrollo.
- 10- Para concretar lo planteado se requiere la existencia de una fuerza social y política que exprese los intereses de los productores campesinos. Esa fuerza social debe poder canalizar sus demandas y tener suficientes elementos de presión sobre el conjunto de clases en el poder, para lograr que las reivindicaciones campesinas sean consideradas de interés general y a las cuales el Estado dé respuestas satisfactorias.

## Referencias

- DANE LA AGRICULTURA EN COLOMBIA 1950-1972. Boletín No 278 1974
- DANE CENSO AGROPECUARIO. Avance de resultados agosto 11 de 2015
- Informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC-EP enero 2014 LA HABANA
- Kalmanovitz, S. (1982). El desarrollo de la agricultura en Colombia. Editores Carlos Valencia Norma. Segunda Edición Bogotá.
- Machado, A. (1991). Apertura Económica y Economía Campesina. Siglo Veintiuno Editores Colombia Bogotá
- Nuncira, w (1984) El fracaso de la empresa comunitaria en Colombia. Tesis de grado. Universidad la Gran Colombia. Colombia Bogotá.
- Perry, S (1983) La crisis agraria en Colombia 1950-1980. El Ancora Editores. Colombia Bogotá.