

DISTRIBUCIÓN, NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO.

Salomón Kalmanovitz y Enrique López Enciso

**Sociedad de Agricultores de Colombia
Bogotá, 29 de octubre de 2009.**

Antecedentes

- Los problemas derivados de la desigual distribución de la tierra en Colombia, de la ambigua definición de los derechos de propiedad en el campo y de la incapacidad de los propietarios y del propio Estado de garantizarlos estallaron en los años cincuenta en medio de una intensa confrontación ideológica entre conservatismo y liberalismo.
- La Violencia partidista produjo el desplazamiento de una parte de la población rural hacia las ciudades y la frontera agrícola, y causó la muerte de unas 200.000 personas.
- Los efectos más nocivos de esta guerra civil se aplacaron con la constitución del Frente Nacional, pero reaparecieron con nueva fuerza en las dos últimas décadas del siglo XX con la insurgencia, a la cual se le sumó un factor explosivo: el narcotráfico y la expansión de los cultivos ilegales.

Plan de la presentación

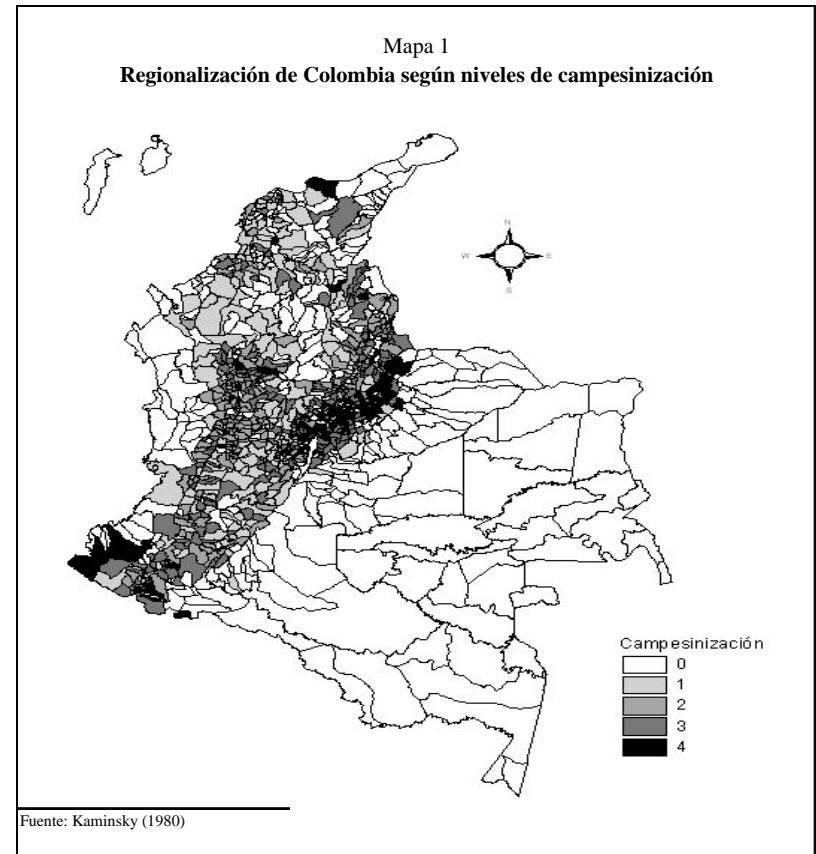
- **Distribución de la tierra, intentos de reforma agraria y sus resultados (estructura de la propiedad y concentración en Colombia, impacto del narcotráfico en la estructura de la propiedad, intentos de reforma agraria, costos y resultados de la reforma agraria, uso del suelo)**
- **Impuestos, poder y tierra**
- **Otros factores relacionados con los problemas de distribución y uso de la tierra (distribución y pobreza, colonización y expansión de la frontera agrícola)**
- **Tierra, conflicto y debilidad del Estado**

1. Distribución de la tierra, intentos de reforma agraria y sus resultados

- Por falta de información reciente es difícil medir el problema de distribución de la propiedad pero se pueden hacer inferencias.
- Hay que tener en cuenta que:
 - i) la medición efectuada en el censo agropecuario de 1960 es sólo comparable con el censo de 1970, en todo caso de menor calidad que su antecesor.
 - ii) La información con que hoy se cuenta es de avalúos catastrales, no estrictamente comparable con la censal.

Hacia los años setenta existía una fracción importante de la tierra en manos de campesinos...

- Las regiones con alta preponderancia de la pequeña producción (de tono más oscuro) se encontraban cerca de la cordillera oriental en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander.
- También se observa preponderancia de pequeña producción en el sur del país, en el departamento de Nariño y en la zona del oriente antioqueño.



La economía campesina

- Las zonas con menor producción campesina corresponden en el mapa a las regiones con el tono más pálido de grises (predomina en los departamentos de la Costa Atlántica, en la zona norte de Antioquia y en el Valle, Tolima y Huila.)
- En la zona cafetera aparecen mezclada la pequeña producción con producción realizada en áreas de mayor tamaño.
- Y hoy?

La información catastral coincide en mostrar que la concentración ha aumentado.

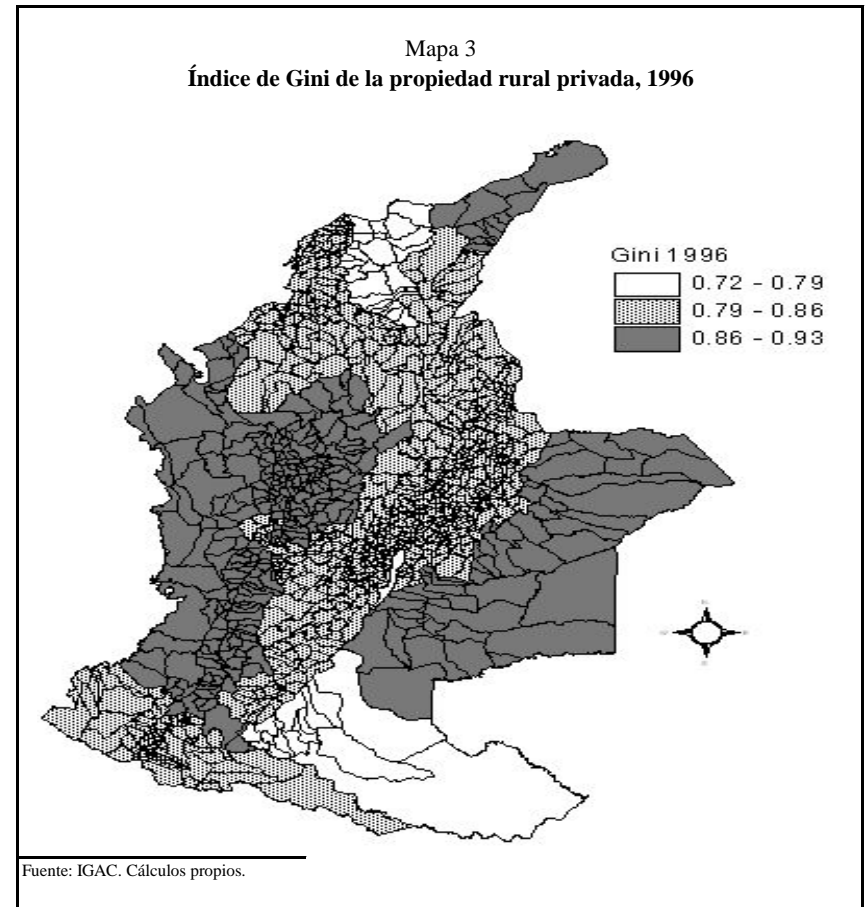
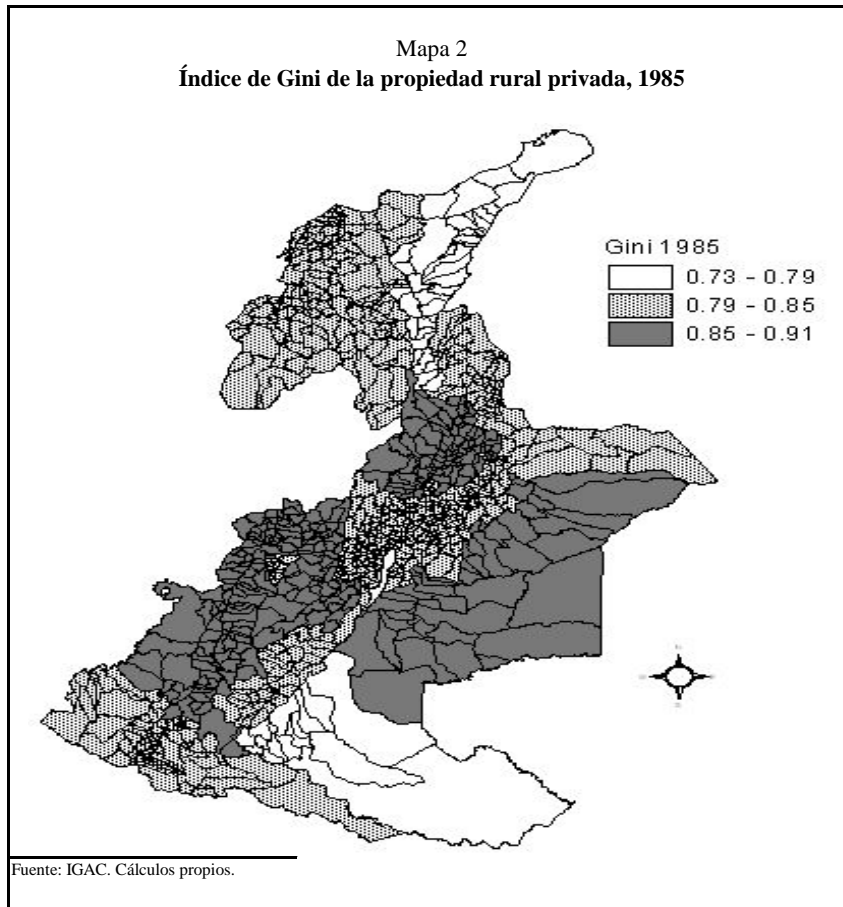
Cuadro 37
Pequeña, mediana y gran propiedad rural en Colombia, 1984-2000

| Área | 1984 | | | | 2000 | | | |
|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|
| | Propietarios (miles) | Part. (porcentaje) | Superficie (miles de has) | Part. (porcentaje) | Propietarios (miles) | Part. (porcentaje) | Superficie (miles de has) | Part. (porcentaje) |
| A. Total pequeña propiedad | 2.094,1 | 85,2 | 5.347,7 | 14,9 | 3.088,6 | 86,3 | 6.956,2 | 9,2 |
| Microfundio | 1.351,2 | 55,0 | 1.027,3 | 2,9 | 2.049,7 | 57,3 | 1.324,8 | 1,8 |
| Inferior a 1 ha | 765,6 | 31,2 | 234,9 | 0,7 | 1.229,1 | 34,4 | 320,9 | 0,4 |
| 1 a < 3 has | 585,5 | 23,8 | 792,4 | 2,2 | 820,6 | 22,9 | 1.003,9 | 1,3 |
| Minifundio | 539,3 | 22,0 | 2.193,8 | 6,1 | 751,0 | 21,0 | 2.834,1 | 3,8 |
| 3 a < 5 has | 262,6 | 10,7 | 752,5 | 2,1 | 362,1 | 10,1 | 953,2 | 1,3 |
| 5 a < 10 has | 276,7 | 11,3 | 1.441,3 | 4,0 | 388,9 | 10,9 | 1.880,9 | 2,5 |
| Pequeños | 203,6 | 8,3 | 2.126,6 | 5,9 | 287,8 | 8,0 | 2.797,3 | 3,7 |
| 10 a < 15 has | 127,8 | 5,2 | 1.159,5 | 3,2 | 180,1 | 5,0 | 1.513,5 | 2,0 |
| 15 a < 20 has | 75,8 | 3,1 | 967,1 | 2,7 | 107,7 | 3,0 | 1.283,9 | 1,7 |
| B. Mediana propiedad | 325,3 | 13,2 | 13.592,4 | 38,0 | 442,6 | 12,4 | 16.947,9 | 22,5 |
| 20 a < 50 has. | 190,3 | 7,7 | 4.526,6 | 12,6 | 264,1 | 7,4 | 5.880,5 | 7,8 |
| 50 a < 100 has. | 87,2 | 3,5 | 4.430,6 | 12,4 | 117,7 | 3,3 | 5.646,8 | 7,5 |
| 100 a < 200 has. | 47,9 | 1,9 | 4.635,2 | 12,9 | 60,7 | 1,7 | 5.420,6 | 7,2 |
| C. Gran propiedad | 37,4 | 1,5 | 16.861,3 | 47,1 | 47,0 | 1,3 | 51.464,1 | 68,3 |
| 200 a < 500 has | 26,3 | 1,1 | 5.195,1 | 14,5 | 32,4 | 0,9 | 5.657,5 | 7,5 |
| 500 a < 1000 has | 7,0 | 0,3 | 2.821,6 | 7,9 | 9,0 | 0,3 | 3.707,9 | 4,9 |
| 1000 a < 2000 has | 2,4 | 0,1 | 1.982,8 | 5,5 | 3,4 | 0,1 | 3.093,9 | 4,1 |
| Superior a 2000 has | 1,8 | 0,1 | 6.861,7 | 19,2 | 2,2 | 0,1 | 39.004,8 | 51,8 |
| Total (A + B + C) | 2.456,9 | 100,0 | 35.801,4 | 100,0 | 3.578,2 | 100,0 | 75.368,2 | 100,0 |

Fuente: Lorente et al (1984) e IGAC. Cálculos propios.

- Esa tendencia se muestra en el cuadro que reúne información catastral trabajado por Lorente y nosotros.

En algunas zonas la concentración se había incrementado al finalizar el siglo como consecuencia de la adquisición de tierras por el narcotráfico (Costa Atlántica, zonas del Magdalena Medio, del Valle del Cauca y del Piedemonte Llanero)..



Intentos de reforma agraria

- A lo largo del siglo XX se generaron presiones para que los gobiernos de turno intentaran conjurar la desigual distribución de la tierra a través de modificaciones a la estructura agraria.
- Al final del siglo XX sobrevivía una reforma basada en un enfoque “orientado al mercado” que siguió a la contrarreforma de la Ley 135, a los ensayos de desarrollo rural y a un tímido intento de reactivar la política de redistribución (por medio de la Ley 30 de 1988) que muere asfixiado por la escasez de recursos y la falta de apoyo político
- Existe un consenso acerca de la pobreza de los resultados de los esfuerzos de redistribución emprendidos desde 1961.

¿Qué tan exitosas han sido las políticas públicas para lograr un uso más racional de la tierra en Colombia?

- Si se relaciona la nueva medición de uso potencial de 2001 con la de 1985, se observa que éste aumentó para los cultivos y los bosques con uso restringido mientras que disminuyó para los pastos

Cuadro 40
Uso potencial y efectivo del suelo en Colombia, 1985-2001

| Actividad | Potencial 1985 ¹ | | Uso 1987 ¹ | | Uso 1999 ² | | Potencial 2001 | |
|--------------------------------------|-----------------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|----------------|--------------|
| | (Mill de has) | (porcentaje) | (Mill de has) | (porcentaje) | (Mill de has) | (porcentaje) | (Mill de has) | (porcentaje) |
| Cultivos | 14,0 | 12,3 | 5,3 | 4,6 | 4,4 | 3,8 | 21,5 | 18,9 |
| Agricultura de riego | 3,5 | 3,1 | | | | | | |
| Secano transitorios | 2,7 | 2,4 | | | | | | |
| Secano permanentes | 7,9 | 6,9 | | | | | | |
| Pastos | 19,2 | 16,8 | 40,1 | 35,1 | 41,2 | 36,0 | 14,2 | 12,5 |
| Ganadería semiextensiva | 8,3 | 7,3 | | | | | | |
| Ganadería muy extensiva | 10,9 | 9,5 | | | | | | |
| Bosques | 78,3 | 68,6 | 58,9 | 51,6 | 65,4 | 57,2 | 71,2 | 62,5 |
| Con uso restringido | 11,2 | 9,8 | | | | | 21,6 | 19,0 |
| Sin posibilidad de uso | 67,0 | 58,7 | | | | | 49,6 | 43,5 |
| Tierra de uso no agropecuario | 0,4 | 0,4 | 8,5 | 7,4 | | | 3,5 | 3,1 |
| Aguas y urbanas | 2,3 | 2,0 | 1,4 | 1,2 | 3,3 | 2,9 | 3,5 | 3,1 |
| Total | 114,2 | 100,0 | 114,2 | 100,0 | 114,3 | 100,0 | 113,9 | 100,0 |

1/ Tomado de IGAC-ICA (1987). 2/ Ministerio de Agricultura (1999).

Fuente: IGAC-Corpoica (2002).

En suma el conflicto por los usos de la tierra en Colombia y la degradación que de éste resulta tienen una estrecha relación con el fenómeno de concentración de la propiedad, especialmente en aquellas zonas donde el precio de la tierra es bajo con relación al costo total del proceso productivo.

La tierra comprada a bajo precio es considerada por los inversores como un bien de descarte en el proceso productivo, ya sea debido a la fertilidad natural o a los recursos madereros existentes.

2. Impuestos, poder y tierra

- **Al igual que en otras partes del continente colonizadas por España, en Colombia se dieron altos niveles de desigualdad en la distribución de la tierra y una organización ineficiente de la producción que persistieron como un equilibrio económico y político de largo plazo (Baland y Robinson, 2003).**
- **En el siglo XIX, el poder estaba atado a la tierra de forma tal que los campesinos se vieron presionados a convertirse en arrendatarios y aparceros de las haciendas.**

Impuestos y poder

- **Esta circunstancia dio origen a una organización política con una influencia importante de los caudillos locales y a formas federales que, sin embargo, fueron derrotadas por la reimposición de la matriz institucional centralista.**
- **Aunque los derechos de propiedad sobre la tierra fueron calificados en ocasiones como ilegítimos por su asociación con privilegios y la captura de rentas, han mantenido sus rasgos esenciales después de consolidarse en las primeras décadas del siglo pasado;**
- **Constituyen una institución que ha mostrado una considerable resistencia a cambiar y adecuarse a las necesidades del desarrollo.**

- **Con el centralismo, la influencia de las regiones se transformó. El poder local dependió más de su influencia sobre el extremo poder presidencial, el cual asignaba un gasto público que permitía alimentar a los activistas de los partidos. La política en esas circunstancias era una transacción entre los propietarios y los notables, ausentes o presentes, y las capas populares de pueblerinos y campesinos, transacción en la cual los gamonales actuaban como intermediarios.**
- **=>Una exagerada representación política de los grandes propietarios en concejos y en el Congreso impide cuestionar los derechos extensivos de propiedad y avala la escasa contribución del sector a los fiscos locales y al presupuesto nacional.**

Protección frenó utilización intensiva de la tierra.

- **Algunos desarrollos dentro de la agricultura hicieron contrapeso a la lógica de la gran propiedad y propiciaron la vigencia de derechos de propiedad más eficientes. ...**
- **Pero la fuerte protección arancelaria a partir de 1950 aisló a la producción de la competencia internacional y permitió a agricultores y ganaderos capturar los recursos de financiamiento y los diferentes tipos de subsidios a través de su actividad gremial y su representación política.**

Se tributa poco

- **Dentro de la lógica de la supervivencia de la gran propiedad está mantener una reducida tributación sobre la tierra**
- **En las comunidades rurales, los propietarios de fincas han manipulado los concejos, mientras que el catastro se actualiza muy lentamente. Han hecho escasas contribuciones, al tiempo que han tratado de que el gasto central, las transferencias y las regalías por algún recurso no renovable reemplacen sus responsabilidades.**

El lema norteamericano: no hay tributación sin representación.

- **Aquí se invierte: Se trataría entonces de una “sobre-representación sin tributación”.**
- **El poder político de los propietarios permite la traslación de las cargas que requiere el funcionamiento del Estado sobre los hombros de otros sectores y agentes, siendo la secuela la llamada “debilidad del Estado” o su “ausencia”. Es más bien “pereza de estado”.**

La tributación....

- La Misión de la OEA-BID con datos de 1959 demostraba que la tributación del sector no era ni una fuente importante de ingreso fiscal ni un recargo al costo de la producción agropecuaria.
- Según la Misión, “la actividad agropecuaria contribuyó en 1959 con el 14,3% de los impuestos directos nacionales, aun cuando este sector en el mismo año contribuyó con el 42,5% del producto neto privado” (citada por CIDA (1966, p. 357)). La tasa de tributación sobre la propiedad era un 4 por mil sobre el avalúo catastral de ese año.
- Sin embargo, ni siquiera ese pequeño tributo fue pagado por los propietarios pues sólo se obtuvo el 64% del potencial de recaudo.

Los agricultores evadían mucho más que el resto de los agentes.

- La Misión Musgrave (1966) encontraba que la participación del sector agropecuario en la carga total tributaria (impuestos nacionales, departamentales y municipales) era del 11%.
- Dado que en 1964 la agricultura aportaba el 31,7% del producto nacional bruto al costo de factores, el trabajo concluía tentativamente que el sector agropecuario no contribuía adecuadamente a la financiación del gobierno, ya fuera por evasión masiva al pago de impuestos o por otros motivos.

- Para principios de los años ochenta, las deficiencias en el recaudo del impuesto predial no habían cambiado. La Misión de Finanzas Intergubernamental (1981) encontró, con base en una estimación para 1980, que las tasas efectivas del impuesto predial para ciudades capitales se ubicaba entre 2 y 4 por mil, siendo estos niveles muy inferiores a los legalmente establecidos de 8 por mil. De la misma manera, la Misión encontró que para los municipios bajo jurisdicción del IGAC, la tasa de efectiva de tributación era de un 2,6 por mil frente a un 4 por mil legal.
- El impuesto predial en Colombia obtuvo una transformación importante después de la nueva Constitución: mientras en 1987 alcanzó el 0,20% del PIB, en el año 2002 recolectó el 0,57% del PIB, 2,85 veces. Sin embargo, buena parte del nuevo esfuerzo se concentró en Bogotá.

En la costa atlántica..

- **El predial rural oscila entre el 2 y el 5 por mil para el 56,3% de una muestra de 216 municipios del país.**
- **Es notorio que los departamentos de Bolívar, Guajira, Magdalena y Sucre, esencialmente ganaderos y con unos índices de concentración de la propiedad de los más altos del país, paguen tarifas efectivas promedios inferiores al 1 por mil (Iregui *et al.*, 2004, pp. 24-25).**

El catastro está subvaluado por el atraso en su implementación.

- **Además, la cobertura del catastro es escasa y los valores que registra se encuentran atrasados a valores de años en que la inflación fue alta, lo cual subvalúa considerablemente las propiedades. En departamentos como Tolima, Santander y el Huila el porcentaje de avalúo rural también es bastante bajo, en algunos casos inferior al 25%. El único caso de un departamento con un avalúo rural superior al 50% es el de Cundinamarca.**
- **En Magdalena, Cesar y Sucre pagan, si acaso, \$80 de impuesto predial por hectárea.**

- Se alcanza entonces un equilibrio político no tan estable en el que predominan los factores que consolidan el atraso económico de amplias regiones, pero que, al mismo tiempo, las hacen vulnerables al ataque de la insurgencia y de las fuerzas irregulares que los mismos propietarios organizan y financian directamente para contrarrestarla.
- Tienen un potencial tributario que no puede recoger el Estado pero sí exactan los grupos ilegales.
- Ahora, gracias a la seguridad democrática, no pagan ningún impuesto legal o ilegal y algunos reciben escandalosos regalos de parte de los que pagamos impuestos.

Pobreza e indigencia rurales más altas que en las ciudades.

| AÑO | TOTAL NACIONAL | | CABECERAS | | RURAL | |
|------|----------------|---------|------------|---------|------------|---------|
| | Indigencia | Pobreza | Indigencia | Pobreza | Indigencia | Pobreza |
| 1999 | 19 | 57.5 | 16.3 | 49.4 | 48.6 | 78.1 |
| 2000 | 19 | 55 | 13.5 | 48.2 | 33.2 | 72.8 |
| 2001 | 18.7 | 55.2 | 13.4 | 49.4 | 32.6 | 70.5 |
| 2002 | 21.6 | 55.7 | 16.7 | 50.4 | 34.7 | 70 |
| 2003 | 18.8 | 55.1 | 15.2 | 50.6 | 28.5 | 67.4 |
| 2004 | 19 | 53.8 | 14.5 | 47.9 | 31.4 | 70 |
| 2005 | 15.4 | 50.4 | 10.6 | 43.5 | 28.6 | 69.5 |
| 2006 | 12 | 45.1 | 8.7 | 39.1 | 21.5 | 62.1 |

Cuadro 45
Indicadores de educación y acceso a servicios públicos
(Porcentaje)

| | 1978 | 1988 | 1998 | 1999 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Cobertura en educación | | | | |
| Urbano | | | | |
| Primaria 1/ | 91,8 | 94,8 | 96,5 | 95,3 |
| Secundaria 2/ | 76,9 | 80,5 | 84,4 | 82,2 |
| Superior 3/ | 31,2 | 35,8 | 41,0 | 36,3 |
| Rural | | | | |
| Primaria | 66,2 | 85,4 | 90,1 | 90,5 |
| Secundaria | 43,5 | 57,2 | 63,7 | 66,0 |
| Superior | 9,0 | 14,6 | 19,2 | 20,6 |
| Acceso a servicios públicos | | | | |
| Urbano | | | | |
| Electricidad | 63,0 | 99,0 | 100,0 | 99,0 |
| Agua | 63,0 | 97,0 | 98,0 | 99,0 |
| Teléfono | | 62,0 | 71,0 | 84,0 |
| Alcantarillado | 51,0 | 95,0 | 96,0 | 97,0 |
| Rural | | | | |
| Electricidad | | | 87,0 | 84,0 |
| Agua | | | 64,0 | 62,0 |
| Teléfono | | | | 15,0 |
| Alcantarillado | | | 32,0 | 32,0 |

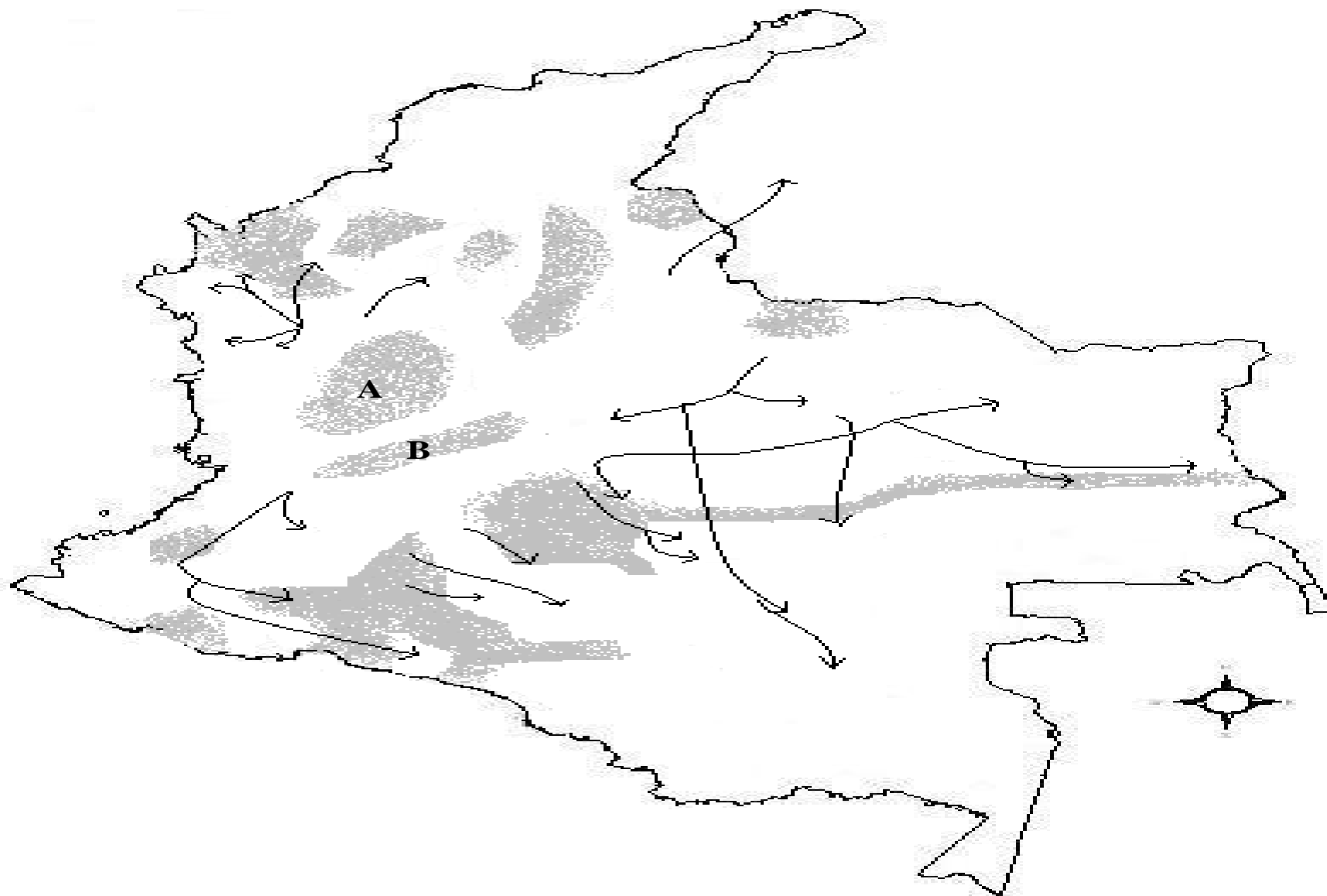
1/ Población matriculada entre 7 y 11 años / Población total entre 7 y 11 años.

2/ Población matriculada entre 12 y 17 años / Población total entre 12 y 17 años.

3/ Población matriculada entre 18 y 22 años / Población total entre 18 y 22 años.

Fuente: Banco Mundial (2002).

Mapa 4
Áreas de colonización y direcciones migratorias



4. Tierra, conflicto y debilidad del Estado

- Aunque en Colombia existe un Estado con larga tradición histórica ha sido débil en términos económicos.
- Además, en varias fases históricas y con el conflicto intrapartidista y las luchas sociales se ha vulnerado el Estado de Derecho: no se ha podido construir un orden consensuado robusto.
- La precariedad financiera del Estado y su organización centralista han dificultado su construcción y fortalecimiento local y su presencia en todo el territorio nacional, tornando ineficientes muchas de sus funciones, incluyendo la de proveer seguridad a sus asociados.

El nacimiento de las organizaciones armadas....

- **Las luchas partidistas alrededor del control del Estado, especialmente durante los años cincuenta del siglo XX, dislocaron amplias poblaciones campesinas y sobre esa base se organizaron movimientos liberales de resistencia =>FARC**
- **El resto de organizaciones insurgentes han reflejado movimientos urbanos asociados con el castrismo, el maoismo y con el populismo de la Anapo.**
- **Se da entonces una tradición de insurgencia en el país que muestra un nivel relativamente bajo de actividad hasta los años ochenta, década en la que las mafias del narcotráfico irrumpen con fuerza en el panorama político nacional;**
- **En los noventa, los cultivos ilícitos en Colombia desplazan a los de Bolivia y Perú.**

- A partir de entonces crecen exponencialmente los cultivos y los ingresos que de ellos derivan la insurgencia y los paramilitares y, por lo tanto, aumenta aceleradamente la capacidad militar de esos grupos.
- En las regiones periféricas dominadas por ellos también se apropiaron de buena parte de las transferencias y de las regalías girados por el gobierno nacional con destino a la educación y a la salud.
- La larga tradición de concesiones y liquidación de tierras públicas para compensar a los portadores de la deuda del gobierno y a los oficiales de los ejércitos durante el siglo XIX condujo a que los propietarios recibieran el recurso a precios por debajo del mercado y que consideraran que no tenían por qué tributar sobre el activo así adquirido porque lo entendieron como lo que había sido: un privilegio.

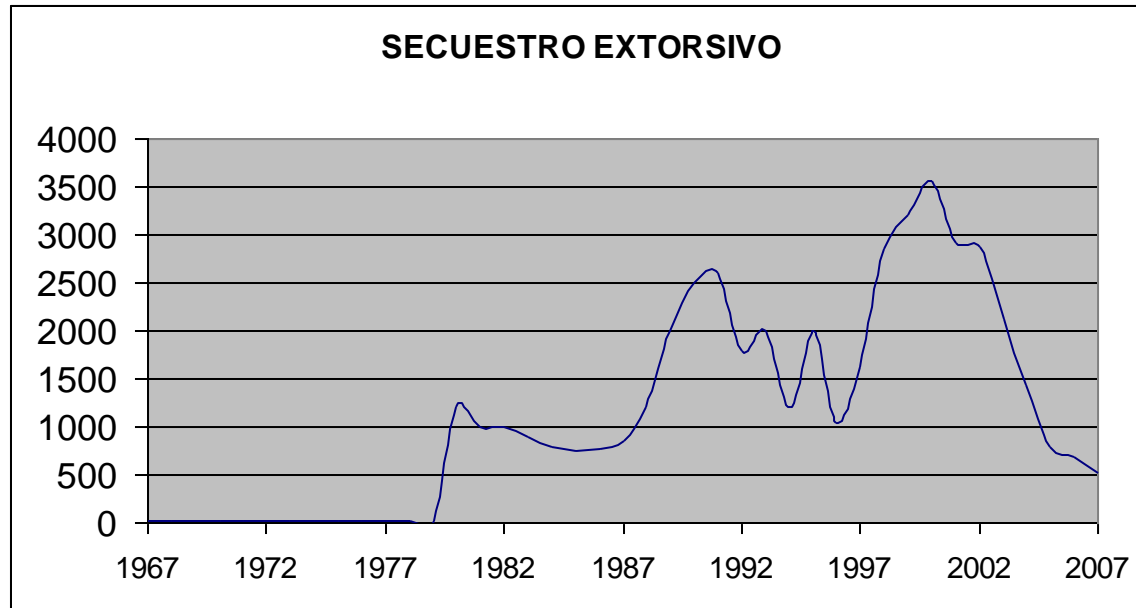
No se construyó Estado a nivel local

- Las administraciones locales influidas por los grandes propietarios no están en capacidad de fortalecer unos sistemas de seguridad que garanticen los derechos de propiedad de sus ciudadanos ni de enfrentar sus necesidades más sentidas, en particular, la educación, la cual tiene una menor cobertura en el campo.
- Se facilitó la depredación de muchas propiedades rurales por medio de la extorsión y el secuestro, primero por parte de los grupos insurgentes, lo que a su vez llevó a una tributación peculiar, en principio voluntaria, para financiar bandas locales que garantizaran los derechos de propiedad vulnerados.

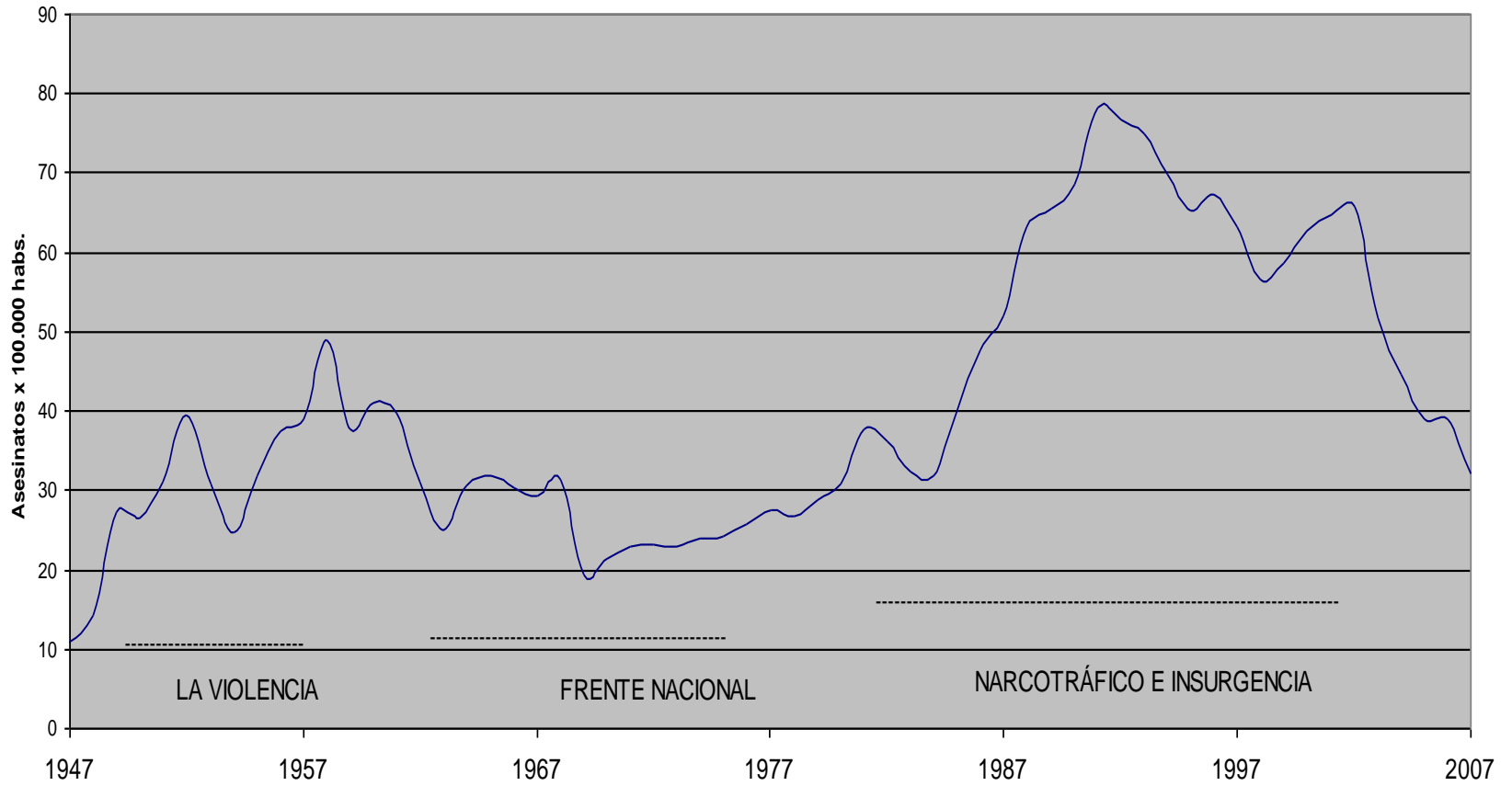
Si se fortaleció mucho el estado central

- De disponer del 12% del PIB en 1990 a cerca del 26% en la actualidad.
- Los gastos en seguridad aumentaron del 2% del PIB en 1990 a 6.3% en 2007 (Isaza, Campos, 2008).
- Se fortaleció también el sistema de justicia (fiscalía y cárceles) pero sigue siendo ineficiente y laxo (en gracia: ley de justicia y paz)

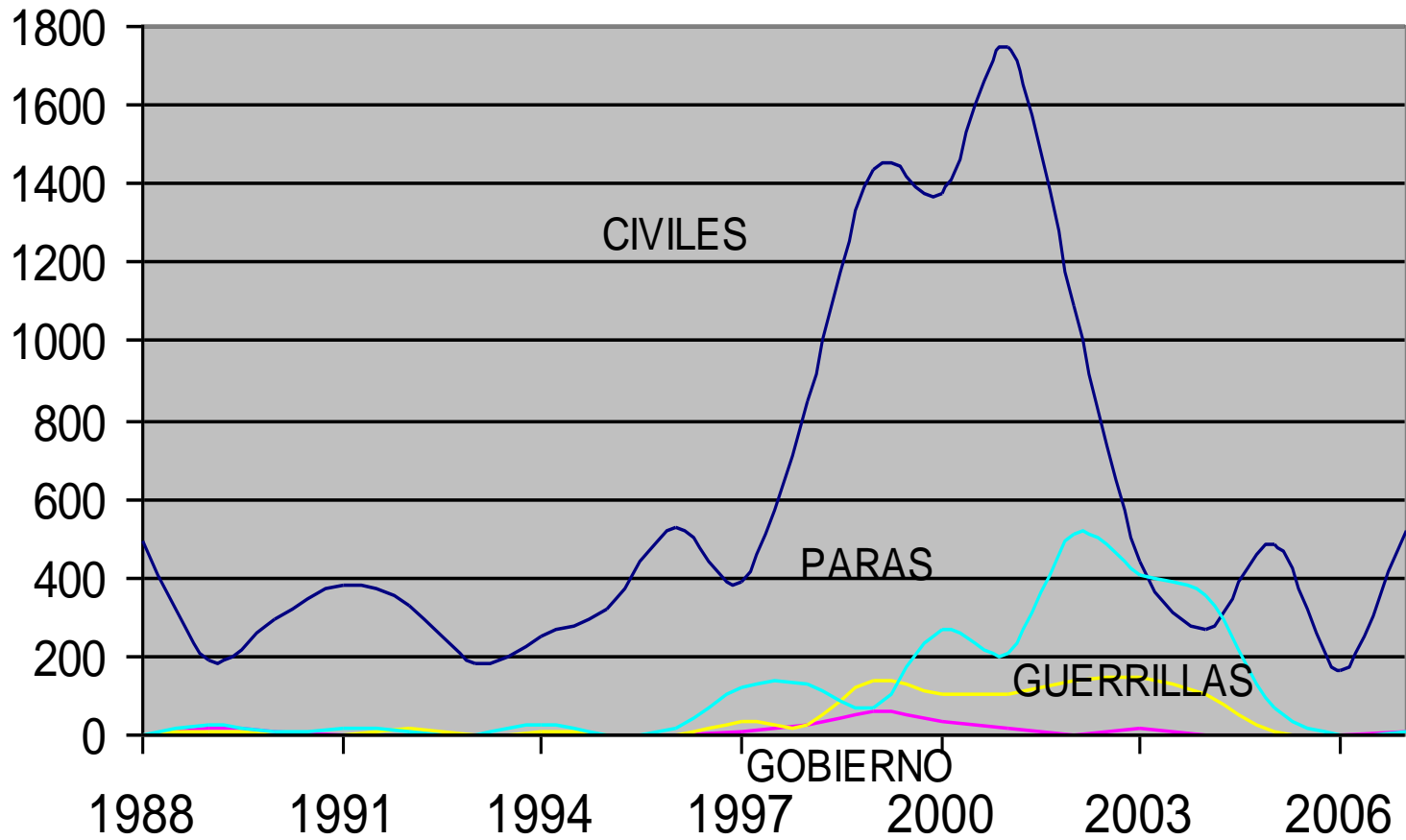
Evolución del secuestro



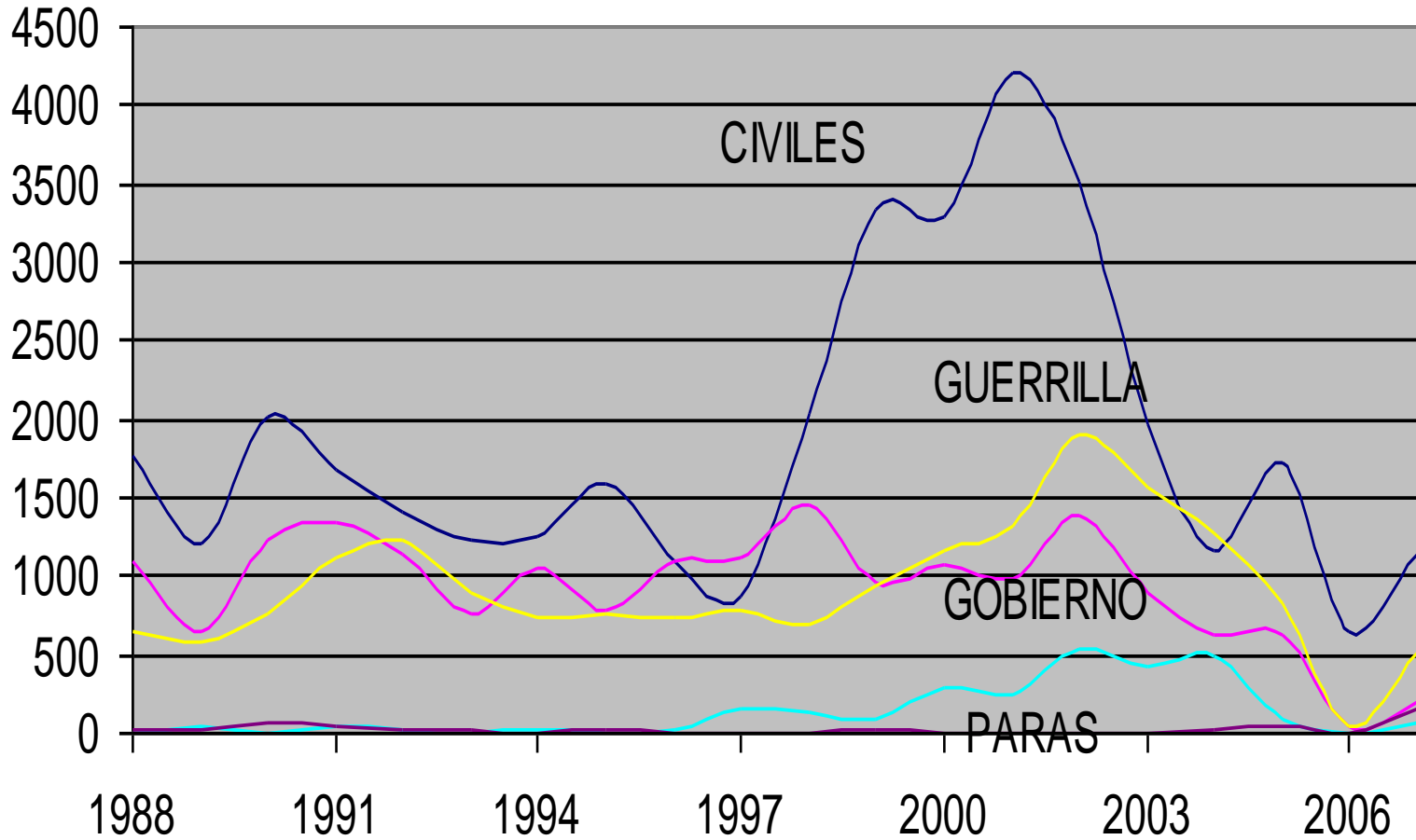
TASA DE HOMICIDIOS



VICTIMAS DE PARAMILITARES



VÍCTIMAS DE GUERRILLAS



Conclusiones

- La dotación de factores naturales con que cuenta Colombia no ha podido ser aprovechada de manera adecuada para aumentar la riqueza y el empleo nacionales por el legado de unos derechos de propiedad que tendieron a monopolizar la tierra, a someter la mano de obra a relaciones de servidumbre y que frenaron su progresiva calificación por un sistema educativo que llegó tardíamente a la población rural.
- La ambigüedad con que fueron definidos tales derechos y la incapacidad del Estado para hacerlos valer en muchas regiones está a la base del conflicto social.
- La carencia de escenarios estables de negociación política precipitaron la guerra civil de los cincuenta y con ello la experiencia de la guerra irregular por organizaciones políticas.

Conclusiones (2)

- **Ni la reforma agraria ni una tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobre-explotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe.**
- **Los impuestos locales y en particular el predial fueron y siguen siendo muy bajos, tanto así que no alcanzaron siquiera para defender los derechos de propiedad de los agentes más ricos que comenzaron a ser desafiados por la insurgencia.**

Conclusión (3)

- **Una estructura democrática hubiera producido suficientes impuestos a la propiedad para construir un Estado local fuerte que ofreciera educación universal, construyera la infraestructura local que lubricara el desarrollo económico.**
- **Que aportara para complementar la seguridad brindada por un gobierno nacional al que tampoco nunca le sobraron recursos.**